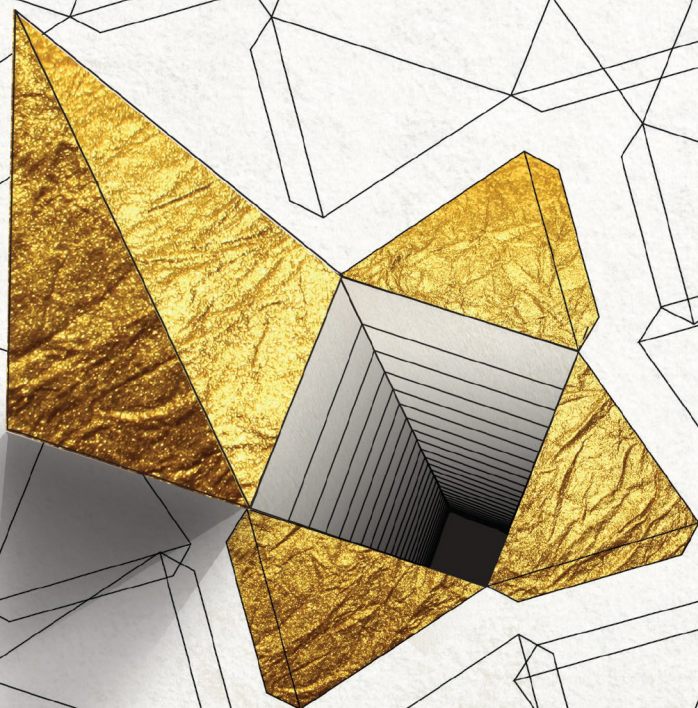


PERÚ:

ÉLITES DEL PODER

Y CAPTURA POLÍTICA

JOHN CRABTREE Y FRANCISCO DURAND



RED PARA EL DESARROLLO
DE LAS CIENCIAS SOCIALES
EN EL PERÚ

PERÚ: ÉLITES DEL PODER Y CAPTURA POLÍTICA

JOHN CRABTREE Y FRANCISCO DURAND



RED PARA EL DESARROLLO
DE LAS CIENCIAS SOCIALES
EN EL PERÚ



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

**FONDO
EDITORIAL**



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**



IEP
INSTITUTO DE
ESTUDIOS
PERUANOS

Auspicio de la traducción:



OXFAM

Título original en inglés: *Peru: Elite Power and Political Capture*
Publicado por Zed Books, Ltd., Reino Unido
ISBN de la publicación en inglés: 987-1-78360-904-8

© John Crabtree y Francisco Durand, 2017

De esta edición:

© Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú
Av. Salaverry 2020
Lima 11, Perú

PERÚ: ÉLITES DEL PODER Y CAPTURA POLÍTICA

John Crabtree y Francisco Durand

1ª edición: junio 2017, octubre 2017

Traducción: Francisco Durand y Jesse Kates-Chinoy

Diseño de la carátula: Icono Comunicadores

Tiraje: 500 ejemplares

ISBN: 978-9972-835-22-3

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2017-12938

Esta publicación ha sido posible gracias al generoso aporte de la Fundación Ford.

Este título corresponde al vol. 54 de la serie Ideología y política del Instituto de Estudios Peruanos [ISSN 1019-455X]

BUP

Crabtree, John, 1950-

Perú: élites del poder y captura política / John Crabtree y Francisco Durand ; traducción Jesse Kates-Chinoy. -- 1a edición. -- Lima : Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2017. 202 p.

1. Élites -- Actividad política -- Perú
 2. Grupos económicos
 3. Grupos de presión -- Perú
 4. Perú -- Política y gobierno -- Siglo XXI
- I. Durand, Francisco.
 - II. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú

338.644 (SCDD)

La Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú está conformada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y el Instituto de Estudios Peruanos.

Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Derechos reservados conforme a Ley.

Índice

Introducción	11
Capítulo 1: Entrada conceptual e histórica	19
Capítulo 2: Extractivismos y desarrollo del Estado	41
Capítulo 3: Autonomía estatal y élites peruanas	65
Capítulo 4: El Estado neoliberal	87
Capítulo 5: El poder de las nuevas élites	113
Capítulo 6: Distribución, pobreza y descentralización	137
Capítulo 7: El Estado desconectado	159
Capítulo 8: Reflexiones finales	183
Referencias	193

Lista de abreviaturas

ADEX	Asociación de Exportadores
AEF	Asociación de Empresas Familiares
Aidesepe	Asociación Interétnica de la Selva Peruana
AP	Acción Popular
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADE	Conferencia Anual de Ejecutivos
CCP	Confederación Campesina del Perú
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGTP	Confederación General de Trabajadores del Perú
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
Confiep	Confederación de Instituciones Empresariales Privadas
Conite	Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras
Copri	Comisión de Promoción de la Inversión Privada
CTP	Confederación de Trabajadores del Perú
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FMI	Fondo Monetario Internacional
Foncodes	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
GPE	Grupos de poder económico
G y M	Graña y Montero
IGV	Impuesto General a las Ventas

Indecopi	Instituto Nacional de la Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
IPAE	Instituto Peruano de Administración de Empresas
IPC	International Petroleum Company
IPE	Instituto Peruano de Economía
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
IU	Izquierda Unida
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MMG	Minerals and Metals Group
MRTA	Movimiento Revolucionario Túpac Amaru
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
Osinerg	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía
Osiptel	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones
PBI	Producto Bruto Interno
PCP	Partido Comunista del Perú
PPC	Partido Popular Cristiano
PTMC	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas
Pronaa	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SIN	Servicio de Inteligencia Nacional
SNA	Sociedad Nacional Agraria
SNI	Sociedad Nacional de Industrias
Sinamos	Sistema Nacional de Movilización Social
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNMP	Sociedad Nacional de Minería y Petróleo
SPCC	Southern Peru Copper Corporation
Sunat	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
Sunedu	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
TLC	Tratado de Libre Comercio
Usaid	United States Agency for International Development

Prefacio a la primera edición en español

Esta obra sobre el poder en el Perú que rastrea sus raíces históricas y analiza sus características contemporáneas, compleja tarea, es producto de un esfuerzo colaborativo de John Crabtree (University of Oxford, Centre for Latin American Studies) y Francisco Durand (Pontificia Universidad Católica del Perú, Ciencia Política y Gobierno).

Los capítulos tienen como antecedentes investigaciones de los autores sobre la política y la sociedad peruana, a partir de los cuales desarrollan un diálogo conjunto para armar un libro cohesionado y al mismo tiempo asequible y profundo, capaz de identificar las raíces y las principales consecuencias de los grandes problemas nacionales.

El primer resultado de este esfuerzo colaborativo es el texto *Peru: Power Elites and Political Capture* (Londres: Zed Books, 2017). En acuerdo con Zed Books de Londres, los autores prepararon esta versión en español sobre la base de la primera edición en inglés poco después de haberla terminado. En lo fundamental, es el mismo texto, aunque la versión en español contiene algunas modificaciones y actualizaciones (visibles sobre todo en las «Conclusiones») que los autores han creído necesario incluir para beneficio del lector.

Se ha mantenido el interés inicial de publicar un texto que sea de interés para un público amplio, que vaya más allá del especialista académico, limitando el número de páginas a un mínimo necesario y citando solo aquellas fuentes que se consideraron estrictamente necesarias.

La traducción del inglés al español de la «Introducción» y tres capítulos del libro estuvo a cargo de Jesse Kates-Chinoy. Francisco Durand ha luego revisado

Perú: élites del poder y captura política

todo el libro para que tenga un estilo más homogéneo. Agradecemos el generoso financiamiento de la traducción de Oxfam – Lima, organización que destaca por su interés en discutir el tema de captura política a nivel latinoamericano y global, preocupación que compartimos.

Introducción

El 28 de julio de 2011, Día de la Independencia Nacional, Ollanta Humala fue elegido Presidente después de haber prometido en su campaña una «gran transformación», rechazando la agenda neoliberal que había prevalecido en el país desde 1990. Pocas horas después de su juramentación, quedó claro que este nuevo representante del «giro a la izquierda» latinoamericano había percibido que sus intenciones de cambio lo colocarían en directa oposición con las élites económicas del país, quienes se oponían abiertamente a dicha transformación. Repentinamente, el Presidente cambió de libreto, y en los cinco años subsiguientes de su gobierno olvidó sus propuestas de cambio, gobernando con el apoyo de las élites que había criticado en su campaña. Los nombramientos claves del gabinete quedaron entonces en manos de aquellos que gozaban de la confianza de la poderosa comunidad de inversionistas privados nacionales y extranjeros. Cinco años después, en julio de 2016, reemplazó a Humala en la presidencia Pedro Pablo Kuczynski, un ex gerente y financista internacional, quien procedió a nombrar un nuevo gabinete tecnocrático. La mayoría de los integrantes de este primer gabinete de Kuczynski, aparte de sus estudios y conocimientos, tenían vínculos estrechos con la comunidad empresarial peruana y extranjera y los organismos financieros internacionales. Aunque los gobiernos cambiaban, se mantenían intactas la política económica y la orientación del Estado.

Dadas estas tendencias, el Perú contemporáneo destacó como un caso notable de un país donde la influencia de las élites económicas sobre la esfera política era particularmente evidente y que además contaban con la ventaja de no enfrentar una oposición significativa. En este contexto, el discurso de fomento de las gran-

des inversiones se volvió el paradigma político hegemónico, siendo presentado persistentemente por diferentes líderes de opinión y gobiernos de distintos partidos como política indiscutible (por lo tanto, inamovible) de Estado.

A raíz del abrupto giro político de Humala en 2011, y la victoria política del tecnócrata-empresario Kuczynski en 2016, inevitablemente surgieron preguntas sobre una «captura política», un proceso en el cual las élites económicas del poder, a pesar de la vigencia de las instituciones democráticas, utilizan una fuerza política abrumadora para proteger y proyectar sus intereses económicos sobre el Estado, negociando, aislando o simplemente ignorando las voces discordantes gobierno a gobierno. Por supuesto, esta dinámica, como se constatará en el siguiente capítulo, no es excepcional en el mundo desarrollado o en vías de desarrollo.

Antes de proceder a analizar el caso peruano, merece la pena examinar otras instancias de captura política en el pasado y el presente. Aunque el término «captura política» y su variante más restringida «captura del Estado» fueron acuñados relativamente hace poco tiempo, la captura política es un fenómeno bien documentado que se puede encontrar en numerosos países del mundo, incluyendo, por ejemplo, los Estados Unidos, donde la concentración del poder en manos de élites económicas para influir en la formación de políticas para su propio beneficio ha provocado debates acerca del significado mismo de la democracia. La liberalización económica en otras partes del mundo ocurrida en décadas recientes, particularmente en los países de América Latina y la antigua Unión Soviética, que ha reproducido viejas desigualdades en el ejercicio del poder, concentrando recursos en manos de élites económicas, genera similares inquietudes.

El concepto de captura política ha surgido como contrapunto a otras formas de análisis político en un intento por explicar las desigualdades de poder, particularmente en países con Estados relativamente débiles o vulnerables que exhiben una distribución altamente desigual de los recursos económicos, poder material que está concentrado en relativamente pocas manos. El hecho de que la democratización y la globalización desde la década de 1980 no haya logrado producir sociedades más igualitarias económica y políticamente, en las cuales todos los sectores de la población tengan el poder de incidir e influir en la toma de decisiones, exige entonces un nuevo enfoque.

¿Por qué el fracaso de la transición al mercado y la democracia? La frase «captura del Estado» se utilizó inicialmente para describir los países de Europa y Asia Central donde, en la transición del comunismo soviético, el Banco Mundial había detectado la apropiación del poder de decisión por parte de pequeños grupos corruptos dedicados a fortalecer su propia posición económica mediante la influencia que ejercían sobre los gobiernos y/o los/as tomadores/as de decisiones

oficiales. Por ello, se enfocaron en los llamados «oligarcas» y pusieron un fuerte énfasis analítico en la corrupción como «compra de leyes». En América Latina, los estudios también abordaron el rol de los capos del narcotráfico en la vida pública, particularmente en Colombia y México, donde la política aparentemente también se deformó a causa del poder de las mafias ilegales que operaban dentro de la órbita del Estado, sugiriendo que existía también una modalidad de «captura mafiosa».

A partir de este escenario aparecen dos formas de análisis. Para algunos, la «captura» se vio como una desviación peligrosa del «camino correcto neoliberal», en esencia una aberración criminal expresada en la «compra de leyes» (influencia indebida) que podría corregirse con las reformas institucionales adecuadas. Para otros, el problema se relacionaba más con el poder y las actividades de las corporaciones mismas que, en su deseo natural de maximizar sus ganancias, buscaban ejercer legalmente su influencia sobre las «reglas de juego» y asegurar que estas reglas continuaran reflejando sus intereses materiales «dictando leyes» (influencia desmedida). Este tipo de influencia no es necesariamente una cuestión de criminalidad o corrupción, sino una de poder de agentes económicos poderosos y legalmente constituidos. Esta influencia, sin embargo, iría más allá del funcionamiento del Estado como tal al incluir una gama de actividades relacionadas con la formación de la opinión pública (y el mantenimiento de la atomización de la sociedad civil), razón por la cual usamos el término «captura política».

Esta manera de examinar el funcionamiento del Estado enfatiza las relaciones entre las estructuras de poder económico y político, y cómo estas se sostienen en el tiempo. Se centra en las formas en que se ejerce presión sobre los/as tomadores/as de decisiones para beneficio de los intereses privados a expensas de los públicos. También involucra temas relacionados con la maleabilidad de la opinión pública para fomentar el apoyo político o evitar la crítica más allá de la esfera formalmente constituida del Estado. Se considera que este tipo de captura es particularmente prevalente en condiciones en las que los intereses corporativos, sean nacionales o multinacionales, han podido fortalecerse económicamente, situaciones en las que falta la rendición de cuentas por parte de instituciones estatales, y en las que la sociedad civil se ha constituido de una manera tal que no ha podido ejercer un contrapeso a esta influencia corporativa.

Este libro adopta el segundo de estos enfoques para examinar el caso peruano. En décadas recientes, los intereses corporativos han adquirido un poder formidable en el Perú mediante los procesos de desregulación económica, privatización y fusiones empresariales. En efecto, estos intereses han dominado los procesos de toma de decisiones, particularmente en la esfera económica, y las decisiones pú-

blicas, en sentido amplio, reflejan los intereses estratégicos de una élite en la que la riqueza y los ingresos están altamente concentrados. A la vez, la sociedad civil ha resultado ser incapaz de defender los intereses sociales más amplios. La presión desde abajo es limitada por la incapacidad de los grupos socialmente excluidos de forjar una unidad con propósitos, lo que ha abierto la puerta a sistemas elaborados de clientelismo, con líneas de control político y de manejo ideológico que llegan de arriba y que al mismo tiempo impiden o desincentivan la organización social. Se conforma así un nuevo «triángulo sin base», una metáfora útil, desarrollada originalmente por Julio Cotler en el Perú de la década de 1960 para explicar la persistencia de la dominación colonial en las relaciones sociales (Cotler, 1967), lo que sugiere que estas estructuras de poder tienen viejo arraigo. En el Perú contemporáneo, a pesar de haberse celebrado elecciones regulares y razonablemente democráticas desde el año 2001, el balance de poder entre diferentes sectores sociales se ha volcado persistentemente a favor de las élites, existiendo una pobre e infrecuente articulación de los intereses de otros sectores sociales mayoritarios. El Perú también es un país que exhibe un grado muy marcado de alienación política (y de hecho apatía) de parte de los votantes, quienes tienen una fuerte desconfianza de las élites políticas, lo que es, en sí mismo, un reflejo de los sentimientos de impotencia de las mayorías para influir en las políticas estatales. Las mediciones anuales sucesivas de opinión pública realizadas en la región por el Latinobarómetro muestran la profundidad de dicha desconfianza hacia el Estado comparada con otros países de América Latina (Latinobarómetro, v. a.). El Perú, además, es un país donde la ausencia de partidos políticos fuertes y altamente representativos implica que las presiones populares no se expresen con fuerza a nivel estatal, o al menos no de una forma institucionalizada.

Antes de avanzar en el análisis del problema, primero debemos aclarar un poco más a qué nos referimos con «captura política». Aquí adoptaremos un enfoque histórico. Proponemos que las raíces de la captura del Estado se remontan a los primeros días de la República, al principio del siglo XIX, y se mantienen hasta bien entrado el siglo XX. En el Perú (a diferencia de muchos otros países) ocurrió la supervivencia de una estructura estatal oligárquica que no enfrentó hasta muy avanzado el siglo ningún desafío o presión efectiva desde abajo, ya sea mediante un proceso «revolucionario» como en México, Bolivia o Cuba; o más «populista» como en los casos de Brasil y Argentina. El Perú representa entonces un ejemplo extremo de una sociedad segregada social, geográfica y racialmente, donde la integración de la mayoría de la población a la vida social y política de la nación efectivamente fue frustrada hasta el último cuarto del siglo XX. El legado histórico, por lo tanto, cumple un papel importante en explicar la captura. Este

legado, sin embargo, no es sinónimo de inmutabilidad. Los patrones de control han cambiado en gran medida según las circunstancias sociales, políticas y económicas, y según cómo estas han modificado la relación entre las élites y el Estado. Tampoco creemos, en ese mismo sentido, que los patrones de captura continuarán inexorablemente en el futuro. Hay coyunturas que pueden generar cambios, al punto de romper patrones de influencia, tal como ha sucedido en el pasado. Los países de América Latina, el Perú incluido, no se encuentran hoy en algún tipo de equilibrio estable en el cual las élites puedan asegurar que siempre tendrán las condiciones políticas a su favor.

También consideramos que es importante no exagerar el alcance de la captura política, ello a pesar de reconocer que existieron dictaduras militares latinoamericanas en la década de 1970 que buscaron controlar el Estado en su conjunto así como regular las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Para las élites económicas es generalmente suficiente ejercer poder de influencia sobre la toma de decisiones de algunas organizaciones o posiciones específicas claves, como el Ministerio de Economía y Finanzas o el Banco Central de Reserva del Perú, donde se cuajan las reglas del juego económico y de donde emanan las políticas que afectan el flujo de negocios. La influencia sobre otras organizaciones estatales es en realidad secundaria. La naturaleza del Estado en una democracia funcional la vemos como algo polifacético: un espacio donde intereses distintos (y a menudo antagónicos) entran en juego y pujan por la dominación. Es entonces un terreno disputado donde, a pesar de existir una correlación favorable a las élites económicas, hay una variedad de intereses manifiestos que luchan, compiten por ejercer influencia. También es un terreno donde frecuentemente aparecen influencias y se notan limitaciones de fuerzas externas, que buscan dar forma a las políticas estatales de maneras diferentes y a veces contradictorias.

Por lo tanto, vemos al «Estado capturado» como un Estado donde la influencia proviene de manera abrumadora de un grupo de intereses con relativa exclusión de los demás. Estos intereses no necesariamente son empresariales; de hecho, en algunas circunstancias las empresas podrán ser suplantadas completamente por otros actores sociales o políticos. Tampoco es un proceso fijo o estático; los regímenes políticos y los gobiernos vienen y van, exhibiendo grados de captura que van de mayor a menor. Un análisis de la captura del Estado también debe ir más allá de la investigación del funcionamiento de las instituciones formales y considerar aquellas redes informales cuya influencia puede ser igual de fuerte que las institucionales. Es precisamente esta mezcla entre lo formal e informal, lo manifiesto y lo encubierto, que hace que la captura política sea difícil de cuantificar por medio de alguna métrica precisa.

Finalmente, argumentamos que los patrones de control pueden variar mucho, incluso dentro del país. La política local puede resultar muy diferente de la política nacional y la captura política podría reflejar el predominio de algunos intereses específicos que no necesariamente son los intereses que dominan a nivel nacional. El poder de las mafias de las drogas en Colombia y México aporta un ejemplo de una captura casi completa del Estado a nivel local, mientras la influencia directa de estos actores a nivel nacional no es tan clara. Se podría decir que este es el caso también en el Perú, donde estas tramas de intereses influyen en decisiones estatales en zonas del país donde la elaboración y el tráfico de drogas requieren de protección política. El mandato del Estado centralizado no se expresa de la misma manera en todas partes del país, y las élites locales (de diferentes tipos) suelen disfrutar de una autonomía *de facto* considerable. En algunas localidades y regiones del Perú, por ejemplo, el Estado está efectivamente ausente, mientras sus funciones (o al menos algunas de ellas) son realizadas por actores no estatales, como es el caso de las empresas mineras o petroleras. A nivel nacional, la fuerza de las élites locales no es fija; tiende a mostrar altibajos.

Este libro busca entonces examinar los mecanismos y los patrones a través de los cuales las élites continúan controlando hoy la toma de decisiones y manteniendo su dominación política en el tiempo. El capítulo 1 describe un marco comparativo para demostrar que la captura no es un fenómeno restringido a Estados subdesarrollados. Se examina cómo la captura puede ser (y ha sido) utilizada como una herramienta de análisis para explorar las relaciones de poder en los Estados Unidos y otros países desarrollados de Europa. En cierto sentido, con la exacerbación de la desigualdad en décadas recientes, marcadas por la globalización económica, estos métodos de análisis son más relevantes que nunca para describir cómo las élites logran mantenerse en la cima del poder. La liberalización y la privatización, tanto en países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo, han cambiado las estructuras de poder económico, inclinando la balanza a favor de actores del sector privado y reduciendo las posibilidades de intervención y regulación estatal para armonizar o contrabalancear los intereses en conflicto. En América Latina, a pesar de sus períodos de bonanza, de por sí ya la región más desigual del mundo, estos cambios han tenido un impacto poderoso y el Perú no es la excepción a esta regla.

En el capítulo 2 se examina la dominación de las élites en el Perú en términos históricos, particularmente desde la Independencia a principios del siglo XIX, pasando por varios ciclos de auge y decadencia. Sostenemos que la primacía de una economía extractiva ha incidido fuertemente en el desarrollo institucional del país, exhibiendo patrones de desigualdad extrema fundados en la diferencia-

ción regional y étnica. A diferencia de otros países de América Latina, el Perú no pasó por una revolución social o episodios de inclusión populista a comienzos o mediados del siglo XX. Las élites han logrado mantener su posición dominante, salvo durante el gobierno militar de la década de 1970, cuando su predominancia se interrumpió brevemente con la nueva autonomía del Estado.

El impacto del gobierno militar y su legado se examinan en detalle en el capítulo 3. Este fue un momento difícil para las élites, sobre todo para la oligarquía, que vieron cómo el Estado se apropió de sus activos o los redistribuyó a los sectores antes excluidos de la población. No obstante, este período fue un proceso de reforma impulsado más desde arriba que desde abajo de la sociedad, y terminó siendo vulnerable a los cambios en los cuadros militares que lo dirigieron. El retorno a la democracia en la década de 1980 dio lugar a la reconstitución del poder de las élites, pero teniendo como trasfondo el legado de movilización social y un movimiento izquierdista fortalecido. El conflicto económico y político de los últimos años de la década de 1980, sin embargo, reveló la debilidad tanto del Estado como de la izquierda y las masas en su rol de contrapeso a las élites. El capítulo 4 examina en detalle las reformas del gobierno de Fujimori en la década de 1990 y su impacto sobre las estructuras de poder. El Perú sufrió un proceso de privatización rápida durante estos años, una de las transformaciones más radicales en Latinoamérica en ese momento. Examinamos el impacto que estos cambios tuvieron en el funcionamiento de la economía y la sociedad.

El capítulo 5 explora el impacto de las reformas neoliberales sobre las élites peruanas y su capacidad para influir en las políticas del período subsiguiente (después de la caída de Fujimori el año 2000). ¿Cuáles fueron los mecanismos utilizados para ejercer influencia sobre decisiones estatales dentro del contexto de un gobierno más abierto y democrático? ¿De qué manera las élites buscaron influir en las opiniones en la sociedad y de esta forma consolidarse políticamente? ¿Qué nuevas élites surgieron y cómo persiguieron sus diferentes agendas las diferentes élites? La clave para la sostenibilidad del nuevo modelo fue la necesidad de mejorar los patrones de distribución en la sociedad y abordar arraigados problemas de pobreza y marginación.

Los siguientes dos capítulos retoman los problemas de gobernabilidad que afectan al Estado peruano hoy. El capítulo 6 aborda los problemas de distribución de la riqueza, reducción de la pobreza y los desafíos de la descentralización administrativa. ¿Cuál es la mejor forma de promover el bienestar social en un contexto en el que el Estado carece de la capacidad institucional para proveerlo, particularmente en las áreas más remotas donde se realizan actividades extractivas? ¿Cómo se puede aumentar la proporción de la población que recibe los beneficios

materiales del modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones? ¿Cómo se puede fortalecer la capacidad administrativa en un país con una tradición tan fuerte de control centralizado desde su ciudad capital?

El capítulo 7 explora dilemas de política pública a partir de la resistencia de la sociedad civil que intenta, a pesar de su precariedad, reaccionar y así mejorar sus condiciones sociales en enfrentamientos/negociaciones con el Estado y las corporaciones extractivas. Aquí examinamos el impacto de las políticas gubernamentales para la promoción de la inversión extractiva y cómo reaccionan los grupos sociales. ¿Qué tipo de estructura se debe establecer para resolver los episodios de conflicto, a menudo violentos? ¿Cuán efectivas son estas estructuras? ¿Cómo se puede lograr una intermediación más efectiva entre el Estado centralizado y una sociedad civil que no se siente representada por dicho Estado? ¿Cómo abordar el problema omnipresente de la corrupción estatal en un contexto de actividad económica pujante y sin regular, sin dejar de reconocer que muchas actividades económicas (donde destaca el narcotráfico) son ilícitas y operan al margen de lo legal? Finalmente, el capítulo 8 resume las conclusiones generales alcanzadas a lo largo del libro sobre la captura política, explicando por qué y cómo las élites del Perú han logrado mantener su influencia y seguir desarrollando una economía extractivista, a pesar de los desafíos nada despreciables que han enfrentado para hacerlo.

Capítulo 1. Entrada conceptual e histórica

El estudio del fenómeno de captura política no es en realidad nada nuevo ni se aplica solamente a países menos desarrollados. Esta perspectiva se ha utilizado con éxito para examinar el ejercicio del poder estatal en los Estados Unidos y varios otros países, incluyendo aquellos que fueron parte del bloque soviético.

Sociólogos y politólogos estadounidenses realizaron esfuerzos significativos para delimitar y definir el tema del poder de las élites y cómo lo ejercen en una democracia. En su libro *Who Governs?* (*¿Quién gobierna?*, 1961), Robert Dahl marcó un hito con una pregunta sorprendentemente directa: «en un sistema político donde casi todo adulto puede votar, pero donde el conocimiento, la riqueza, la posición social, el acceso a funcionarios y otros recursos están distribuidos de forma desigual, ¿quién gobierna en realidad?». Dahl buscaba contestar esta pregunta investigando el funcionamiento político de New Haven, Connecticut, una ciudad mediana de Nueva Inglaterra. Su respuesta brindaba ante todo una visión pluralista de la política antes que una de «captura» pues encontraba que la influencia política y el poder de los agentes estaban dispersos, y que la ciudad era gobernada no por una sola élite unificada, sino por políticos que respondían a las demandas de sus votantes o bases, y de ese modo la competencia política ayudaba a mantener a raya a la mayoría. Seguramente existían desigualdades en New Haven, tanto en términos económicos como de acceso político, pero Dahl concluyó que el sistema de gobernanza de la ciudad a principios de la década de 1960 revelaba que, al analizarse quiénes tomaban las decisiones en diferentes esferas de la administración, más bien existía una pluralidad de actores. Por ende, el sistema político era estable, y los conflictos

se resolvían usualmente con la intermediación de profesionales hábiles, aunque sin mucho involucramiento de la ciudadanía.

Dahl reconocía que la pregunta de quién gobierna en una sociedad desigual era «[una pregunta] que se hace, me imagino, donde el gobierno popular se ha desarrollado y la ciudadanía inteligente ha alcanzado la etapa de autoconciencia crítica con respecto a su sociedad», siendo este un tema que se remonta a los tiempos de Platón y Aristóteles, si no antes. En tiempos más recientes que la antigua Grecia, la cuestión del poder tal vez ha sido expuesta de manera más contundente por Marx y Engels, para quienes el Estado en una sociedad capitalista operaba en línea con las necesidades del capitalismo como modo de producción, siendo el Estado dominado por los intereses de la burguesía industrial. El desarrollo del capitalismo en Europa en el siglo XIX, y luego en los Estados Unidos, llevó a la formación del Estado moderno. Sin embargo, también generó las luchas sociales y brotó una «conciencia de clase» obrera que Marx consideraba que llevaría a un resultado socialista. Su análisis, por supuesto, se sustentaba en los niveles exorbitantes de desigualdad social en Europa en el siglo XIX, lo que Thomas Piketty describe hoy como un fenómeno que ha vuelto en su libro sobre *El Capital en el siglo XXI* (2014). Dicha polarización social también era particularmente evidente en los Estados Unidos a principios del siglo XX, cuando la sociedad y la política eran dominadas por las familias que acaparaban el poder durante la llamada «Época Dorada».

El enfoque de Dahl se posicionaba con bastante claridad como una crítica al sociólogo radical estadounidense C. Wright Mills, cuyo trabajo en la década de 1950, *Élites del poder* (Mills, 1956), aporta perspectivas importantes acerca de cómo opera el poder elitistamente dentro de un marco supuestamente democrático. Mills explicaba que el poder de «hombres ordinarios» era cada vez más cooptado por lo que él llama las «élites del poder» que controlaban el Estado, anotando que el mayor poder nacional «ahora yace en los dominios económicos, políticos y militares» (p. 6), refiriéndose a las corporaciones, el Estado federal manejado por políticos profesionales y los militares. Mills veía que el poder del «orden institucional» había crecido de forma desmedida durante la primera mitad del siglo XX, estando estos dominios elitistas estrechamente relacionados o entrelazados. La desigualdad, argumentaba, se encontraba íntimamente vinculada a la evolución de las corporaciones:

La riqueza también es adquirida y sostenida por y dentro de las instituciones. La pirámide de la riqueza no puede entenderse solamente en términos de los muy ricos; las grandes familias y herencias [...] ahora son suplementadas por las instituciones corporativas de la sociedad moderna: cada una de las familias

muy ricas ha estado y continúa estando estrechamente conectada –siempre en sentido legal y frecuentemente en relaciones gerenciales también– con alguna de las corporaciones multimillonarias». (pp. 9-10). (Traducción propia)

Al distanciarse de quienes llama «marxistas vulgares», Mills definió a las élites del poder en los Estados Unidos como «aquellos círculos políticos, económicos y militares que actúan como una serie intrincada de grupos exclusivos que compar-ten decisiones y provocan consecuencias de alcance nacional, al menos» (p. 18). El autor veía a estas élites como una jerarquía con «coincidencias estructurales de posiciones de mando e intereses» (p. 19). Al otro lado del espectro social, veía una sociedad de masas políticamente impotentes, que se parecía muy poco al tipo de sociedad estadounidense que celebraba De Tocqueville, donde las asociaciones voluntarias y los hombres públicos sostenían las llaves del poder. Al contrario de lo que luego argumentaría Dahl, para Mills los grupos medios en la sociedad «ni expresan la voluntad que existe en los grupos de abajo, ni determinan las decisiones como los grupos de arriba» (pp. 28-29).

Las intenciones de gobernanza democrática en los Estados Unidos fueron cuestionadas incluso más duramente por William Domhoff (1996), discípulo de Mills, quien se interesó en demostrar empíricamente cómo funcionaba la dominación. En una crítica a los métodos y las conclusiones de Dahl, Domhoff identificaba a los que controlaban las grandes propiedades como aquellos que ejercían el poder real. Arremetió asimismo contra lo que él llamaba los «teóricos de la autonomía estatal», criticando a la socióloga Theda Stocpol en particular, quien había enfatizado la relativa independencia del gobierno federal en los Estados Unidos. Domhoff sostuvo el argumento de que la élite dominante, principalmente los líderes empresariales, eran quienes efectivamente controlaban la toma de decisiones. Domhoff, sin embargo, no era ningún neomarxista pues aseguraba que su «teoría de dominación de clases» no necesariamente implicaba la aceptación de nociones como el materialismo histórico, la teoría del valor-trabajo o la omnipresencia de la lucha de clases.

En un trabajo anterior (1967), a diferencia de Dahl, Domhoff sugirió que la «clase alta» estadounidense era, en efecto, la «clase gobernante», y que la evolución de las diferentes coaliciones políticas era dominada por ella. Observa que la clase alta estadounidense estaba estrechamente integrada por «instituciones tales como la tenencia de acciones, fondos fiduciarios, matrimonios entre individuos en el poder, escuelas privadas, clubes urbanos exclusivos, residencias veraniegas exclusivas», etc., con métodos bastante afinados para entrenar y preparar a nuevos miembros (cooptación). La clase gobernante era una clase social alta, propietaria,

que concentraba una cantidad desproporcionada de los ingresos anuales de un país, y donde una mayoría de sus integrantes participaba en las instituciones controladoras y en grupos tomadores de decisiones claves. Esta clase, argumentaba, no ejercía el poder ni unilateralmente ni exclusivamente, pero sí dominaba las instituciones principales de control, que es lo importante. Los miembros de la clase alta y los altos ejecutivos controlaban fundaciones, universidades elitistas, *think tanks*, medios de comunicación masivos e instituciones claves moldeadoras de opinión. Mediante su control del poder ejecutivo del gobierno federal, las élites de poder efectivamente manejaban los organismos del Estado, las agencias regulatorias, el sistema judicial federal, las fuerzas armadas, la Central Intelligence Agency (CIA) y el Federal Bureau of Investigation (FBI), etc. Estas élites del poder, a su vez, influían, pero no controlaban directamente, el poder legislativo federal, y la mayoría de los gobiernos estatales y gobiernos municipales (p. 11). La idea de Domhoff del engranaje de círculos de influencia y poder se relacionaba estrechamente con la noción de la «puerta giratoria», mecanismo que veremos operando en el Perú, mediante el cual las élites circulan con facilidad entre una actividad privada y otra pública, cohesionadas por un fuerte espíritu de cuerpo y un compromiso ideológico. El control, en estas circunstancias, anota el autor, dependía también de la solidez de las redes informales de las élites.

El pluralismo de Dahl generó otras críticas. Bachrach y Baratz (1962) discreparon con la opinión de Dahl sobre cómo las élites influían en el proceso de toma de decisiones, rechazando la idea de que el ejercicio del poder político solamente era observable por medio del estudio de quiénes tomaban las decisiones clave, cuándo las tomaban, cómo y qué efecto tenían. ¿Qué pasaría, se preguntaban, si lo «inmensurable» resultaba ser el elemento más significativo del ejercicio del poder? Cuestionaban también si el poder realmente solo se podía probar cuando surgían desacuerdos sobre temas claves entre dos o más grupos, tal y como lo afirmaba Dahl. Los autores discutían en particular que las decisiones que no se tomaban (las no decisiones) pueden ser un resultado importante del ejercicio de poder. La invisibilidad hacía que la medición fuera problemática (más aún cuando prevalecen las instituciones informales), pero existía un poder que en todo caso se ejercía.

Esta idea fue desarrollada en mayor profundidad por Matthew Crenson en su libro sobre cómo visualizaba el ejercicio de poder en dos ciudades estadounidenses vecinas: Gary e East Chicago, situadas en las riberas del lago Michigan (Crenson, 1971). Gary era el arquetipo de un pueblo fabril, construido y controlado por la empresa acerera U. S. Steel, donde las élites locales efectivamente mantuvieron ciertos temas fuera de la agenda pública, como es el caso de la contaminación

industrial. Crenson desafió de esta manera la lógica de los pluralistas, quienes argumentaban que cualquier grupo insatisfecho podría tener una voz en el sistema político. El enfoque pluralista, sostuvo Crenson, podría parecer poco sensato, como argumentaba, en situaciones en las que ocurría el «poder de la obstrucción, de la inacción forzosa para mantener la impenetrabilidad del proceso político» (p. 21). El libro de Crenson contenía también lecciones importantes sobre la concentración del poder a nivel subnacional, en el que los intereses corporativos, como es el caso en algunas regiones del Perú, podrían invalidar las instituciones estatales o bloquear sus iniciativas.

El enfoque pluralista de Dahl, basado en una preocupación por demostrar el ejercicio institucionalizado del poder, también ha sido recientemente criticado por otros autores. Steven Lukes (2005) retomó el argumento de Domhoff y Crenson, postulando que no era el ejercicio del poder por sí solo lo que importaba, sino la capacidad o potencial para ejercerlo y para asegurar la aceptación de las decisiones tomadas. Identificó tres dimensiones de poder. El poder unidimensional, que ocurría cuando los actores influyentes son aquellos que prevalecen en las situaciones de toma de decisiones; el poder bidimensional, que se refería al «control de la agenda»; y el poder tridimensional, que se centraba en cómo los poderosos aseguraban el cumplimiento de parte de los agentes a quienes dominaban. Esta tercera dimensión del poder, en este sentido, hablaba de los intereses imputados a alguien pero no reconocidos por los demás. Precisamente por eso en este libro hablamos de la captura política, fenómeno más amplio y complejo, y no solo de la captura del Estado.

Al referirse al tema del cumplimiento y la aceptación de decisiones, Lukes se remontó al trabajo de Gramsci (1971) para indicar que el poder de la ideología servía para enmarcar las vidas de ciudadanos comunes y corrientes y manufacturar el consenso en sociedades capitalistas avanzadas. ¿Las clases subordinadas estaban inexorablemente sujetas a la dominación desde arriba? ¿En qué circunstancias salían a luz sus «verdaderos intereses», permitiendo que estas clases superaran su subordinación por medio de la resistencia y rebelión? ¿Por qué la sociedad civil permite la captura del Estado cuando está claro que no abona a sus intereses?

El concepto gramsciano de la hegemonía, donde las élites dominantes mantienen su posición por medios generalmente consensuados, es claramente relevante para esta discusión, así como la importancia del discurso (por ejemplo, por la dominación de los medios por parte de las élites) para crear un «sentido común» que hace que las personas, en términos generales, acepten su papel subordinado. Si no se desafía la dominación, existe entonces aceptación (y de hecho apatía), lo que ayuda a explicar la falta de una respuesta social a la captura del Estado. La

preocupación de Gramsci con la ideología y su formación se relaciona con esta pregunta del consenso y la conformidad, y el establecimiento de la hegemonía mediante el liderazgo intelectual y moral en vez de la fuerza material, señalando cómo las ideas consensuadas se forman en el seno de la sociedad en su conjunto.

Liberalización, globalización y desigualdad en economías desarrolladas

Estos últimos autores precisaron de esta manera el papel de la captura política y su impacto sobre la desigualdad en un contexto democrático. Sin embargo, debemos entender que los cambios de la economía mundial desarrollados desde el final de la década de 1970 han tenido un impacto profundo sobre el balance del poder político dentro de las economías desarrolladas y en vías de desarrollo, y sus patrones relativos de distribución. Los cambios generan una tendencia que se retroalimenta: la captura política influye en patrones de distribución desigual (de riquezas e ingresos), ello a su vez provoca una mayor desigualdad en la distribución del poder, lo que agrava aún más el fenómeno de captura. Estos procesos estrechamente vinculados de la liberalización de mercados (en particular la desregulación y la privatización), el cambio tecnológico, y la globalización, han impulsado con mucha fuerza el poder económico y político en dirección de las élites corporativas, particularmente aquellas con un alcance global, yendo en detrimento de los sindicatos y acentuándose de ese modo una asimetría. Entre otras cosas, estos cambios también han dificultado la visibilidad del ejercicio del poder, no solo dentro de un país, sino globalmente. Para entender estos cambios de poder, debemos ver más allá de las instituciones formales y su manejo, considerar las redes informales y ver cómo interactúan entre sí. Este tipo de comportamiento informal (ya sea criminal o no) es por definición poco transparente.

El impacto de los cambios en la distribución de ingresos y la tenencia de activos también ha sido muy fuerte. Piketty (2014) nos muestra claramente cómo los procesos de privatización y liberalización han provocado una mayor desigualdad de ingresos en países desarrollados. De manera importante, el autor señala que no basta con identificar la distribución de los ingresos y la riqueza concentrada en el 10% más alto (como suelen hacerlo muchos autores), sino en el 1%, incluso en el 0,1%, o ir más allá y fijarse en las superélites y considerar hasta el 0,01% más alto. Este aumento de la desigualdad se demuestra claramente en las cifras de Piketty en ambos lados del océano Atlántico, Europa Occidental y Norteamérica, pero también es evidente en el resto del mundo, sobre todo en la Europa Oriental poscomunista, en Asia (especialmente en China) o América Latina durante las últimas dos décadas del siglo XX.

La magnitud de la concentración de los ingresos ocurrida durante los últimos 30 años, y sus implicaciones para la gobernanza democrática en los Estados Unidos y otras economías desarrolladas ha sido tema de intenso debate. Para tomar un solo estudio, el de Winters y Page (2009), el centil más alto del 1% más rico de la población de los Estados Unidos (unas 300.000 personas) tuvo en el año 2008 un nivel de ingresos 463 veces más alto que el promedio del 90% más bajo de la pirámide de ingresos. Estrechando más todavía la referencia a las élites, los ingresos promedio de los 400 estadounidenses más ricos superan en 22.000 veces el promedio de los ingresos del 90% más bajo, mientras los 100 individuos más ricos tuvieron ingresos promedio 60.000 veces mayores que el 90% más bajo. Según otro cálculo más reciente (Oxfam, 2015), la riqueza combinada del 1% de la población mundial es casi la mitad de toda la riqueza global en el año 2016; de la mitad restante, el 46% queda en manos del quintil más rico.

La historia de cómo el cambio en la distribución de ingresos en la cima de la tabla comenzó al final de la década de 1970 la explican autores que han insistido en que este resultado no fue una mera consecuencia de la globalización y el desarrollo tecnológico, sino el resultado de la creciente influencia de los intereses privados en las decisiones políticas, especialmente con respecto a los cambios a favor de la desregulación de los mercados. En los Estados Unidos, este proceso probablemente arrancó durante el gobierno de Carter (1976-1980), cuando las organizaciones empresariales empezaron a ejercer presión sobre temas como la legislación laboral y el sistema tributario, que creyeron que eran perjudiciales para sus intereses. Carter fue obligado a dar marcha atrás de manera humillante en algunas cuestiones en las que los grupos empresariales organizados (el caso de la Mesa de Negocios, Business Roundtable) ejercieron fuerte presión contra el Congreso y la opinión pública en general (Hacker & Pierson, 2011).

El poder político de los grupos organizados de *lobby* empresarial en los Estados Unidos aumentó considerablemente en las décadas de 1980 y 1990, especialmente (pero no exclusivamente) durante los gobiernos republicanos de Ronald Reagan y George Bush padre, que aprendieron a colaborar con los intereses del sector empresarial en su conjunto, o a favor de sus intereses, pero no solo para empresas individuales como ocurría antes. En este contexto, lograron arrancar concesiones claves del gobierno que tuvieron un impacto directo sobre la distribución de ingresos, como es el caso de la reducción de impuestos sobre dichos ingresos (en los niveles superiores), la reducción de los impuestos sobre las ganancias y finalmente, en el año 2001, la abolición por completo de los impuestos sobre las herencias de riqueza. En paralelo, el poder del movimiento sindical para ejercer presión sobre el gobierno decayó consistentemente durante este período, reduciéndose más la acción de los

contrapesos. La consolidación del poder empresarial, entonces, ha sido un proceso acumulativo: la presión creciente generó cambios que ayudaron a blindar la riqueza de las élites empresariales, y este poder permitió que las corporaciones fueran cada vez más capaces de imponer su propia agenda, sin importarles los intereses de la sociedad en su conjunto. Sobre esta cuestión, es importante considerar el aumento de las donaciones empresariales a los dos partidos mayoritarios. El Partido Demócrata ha quedado cada vez más en manos de las grandes empresas y depende mucho menos del respaldo sindical tradicional. La influencia de las empresas sobre los/as formadores/as de opinión (ya sea por medio del control financiero sobre *think tanks* y universidades o gracias a los medios de comunicación de masas) también alcanzó niveles más altos en esos años.

Un panorama similar se observó en el Reino Unido para el mismo período como consecuencia de las reformas económicas de liberalización de la era Thatcher. El poder empresarial extendió su influencia sobre la toma de decisiones, particularmente en el estratégico sector financiero, cuyo peso en la economía creció progresivamente como consecuencia de la desregulación del mercado financiero de la década de 1990. La privatización de industrias clave transfirió *de facto* el poder e influencia del sector público al sector privado. Tal como ocurrió en los Estados Unidos, el poder de los sindicatos para proteger los intereses de sus asociados decayó, lo que se hizo evidente sobre todo luego de la derrota del Sindicato Nacional de Mineros (NUM por sus siglas en inglés) a manos del gobierno de Thatcher, un punto de quiebre de alto contenido simbólico. La influencia de la gran empresa o corporación sobre la política, los medios, y hasta el sector educativo, ha crecido enormemente, tanto bajo gobiernos conservadores como laboristas. La clase dirigente pareció adquirir un poder supremo a medida que los índices de desigualdad crecieron, proceso que fue desarrollándose casi a la misma velocidad que en los Estados Unidos (Jones, 2014). Al atrofiarse el poder sindical, se alteró el sistema de contrapesos en la sociedad.

Sea donde fuere que se tomen decisiones importantes que afectan a las empresas y sus intereses, nos encontramos siempre con la figura del lobista. La Unión Europea, por ejemplo, da una evidencia bastante gráfica de este fenómeno. En Bruselas, su capital, existen 30.000 lobistas registrados que están ligados a diferentes grupos de presión, todos buscando orientar su accionar hacia la toma de decisiones de la Unión Europea. Entre los grupos más grandes de *lobby* se encuentran las industrias del carbono, las finanzas y los agronegocios. El Corporate Europe Observatory publica un informe anual que es muy útil para identificar el tamaño y las actividades de los *lobbies* más grandes (2011), el cual ilustra incluso la manera como se recurre a la práctica de la «puerta giratoria» para elevar sus niveles de influencia.

Queda claro que al desplegarse las energías del sector privado, y reducirse las actividades del Estado, la liberalización y la privatización generaron un fuerte impacto en la política y la sociedad. El equilibrio entre los intereses del capital y el trabajo sufrió entonces un cambio profundo: las instituciones que caracterizaron los años de posguerra en los países más desarrollados (sindicatos fuertes, tributación directa alta e intervención estatal para tutelar a los más desprotegidos de la sociedad) cedieron, forjándose un mundo distinto, donde la empresa privada recibió los beneficios de la eliminación de lo que identificaba como «obstáculos contra el dinamismo del mercado». Las políticas económicas de Reagan («Reaganomics») y el liberalismo económico de Thatcher tuvieron, pues, impactos profundos y duraderos, dificultando las posibilidades de sus opositores (el Partido Demócrata en los EUA o el Partido Laborista en el Reino Unido) para revertir las políticas asociadas con el *statu quo*. La idea de que el mercado era el mecanismo más eficiente para regular la economía se hizo comúnmente aceptada, y en ese contexto ideológico las políticas de bienestar social llegaron a verse como anticuadas, como un freno al crecimiento. De esta manera, el orden social y político de la posguerra se alteró, perdiéndose los contrapesos al reducirse el poder de las organizaciones sindicales y debilitarse las ideas socialdemócratas respaldadas por los sindicatos, lo que empujó a los países de capitalismo originario en una dirección marcadamente conservadora.

Un efecto del retroceso del Estado de Bienestar, y del avance de la economía de mercado, fue la introducción de reformas para regular de algún modo al fortalecido sector privado, particularmente en aquellos sectores donde operaba *de facto* como monopolios naturales. Como mínimo, los consumidores necesitaban protección ante una situación de mercados desenfrenados. La forma y el tamaño de esta regulación variaron considerablemente según las tradiciones políticas de cada país (Majone, 1996). En muchos casos, ello implicó la creación de nuevas instituciones especializadas como los organismos de competencia, en teoría protegidos de la influencia política o comercial. En la práctica, como ha sido reconocido desde hace mucho tiempo, existía el peligro de que los reguladores pudieran ser capturados por las empresas o sectores que debían regular. En la década de 1950, Samuel Huntington estudió cómo los reguladores del sistema ferrocarrilero en los Estados Unidos habían sido capturados por las empresas ferroviarias mismas en perjuicio de los consumidores (Huntington, 1952). Para citar un caso más reciente, luego del derrame petrolero de la plataforma Deepwater Horizon de 2010, se conoció que el Servicio de Gestión de Minerales (MMS por sus siglas en inglés), organismo que debía regular la perforación petrolera submarina, fue otro caso notable de captura regulatoria. Hasta en países como el Reino Unido, donde la

regulación tiene una larga historia, el problema de la rendición de cuentas de los reguladores persiste, lo que implica una tensión permanente entre las demandas de rentabilidad de las corporaciones y las de rendición de cuentas del público (Hutton, 1996, p. 292).

Vale la pena preguntarse cuáles han sido las implicaciones de esta expansión de la desigualdad de ingresos y la concentración de riquezas para la condición democrática de las economías avanzadas. El crecimiento de la influencia empresarial que preocupó a los analistas políticos de las décadas de 1950 y 1960 parece hoy poca cosa ante el crecimiento que ha alcanzado el poder corporativo durante los primeros 15 años del nuevo milenio, a pesar de los episodios de grandes crisis, como la que sacudió el mundo el año 2008. En su libro acerca de las oligarquías, Jeffrey Winters (2011) buscó aclarar el significado de dicha palabra (frecuentemente utilizada para describir el poder empresarial en los países del antiguo bloque soviético). Su libro comenzaba examinando la naturaleza de las oligarquías antiguas y modernas. Distinguía entre «élites» y «oligarquía», definiendo esta última noción de manera sencilla como el poder del dinero, mientras las élites derivaban su poder de otras fuentes además de la riqueza. Al buscar una definición más analítica de «oligarquía», el autor tomaba en cuenta la distinción propuesta en el libro *Política* de Aristóteles entre «oligarquía» y «democracia». Argumentaba que por «oligarquía» este pensador no se refería tanto al gobierno compuesto por pocos individuos, sino al gobierno compuesto por los ricos (quienes lógicamente eran «pocos»), y por «democracia» entendía que no implicaba expresamente un gobierno compuesto por todos, sino uno compuesto por los pobres (con exclusión, por supuesto, de los esclavos).

En este sentido, Winters concordaba en que el poder económico bruto de la clase empresarial actual, con toda la influencia que el dinero pudiera tener como capacidad de compra, había convertido a los Estados Unidos en una «oligarquía», y no solo un gobierno de «élites» como otros autores como Mills habían postulado. En los países donde hay garantías legales efectivas del derecho a la propiedad, él autor identificaba como «oligarcas» a aquellos que poseían los recursos materiales suficientes como para defenderse de las amenazas potenciales contra su poder y estatus. Ello incluía a los que podían contratar, por ejemplo, a los mejores especialistas en evasión de impuestos, o a aquellos que usaban su dinero para influir en el campo de la investigación científica y hasta en el debate público. Lograban así desplegar sus recursos de forma tal que podían justificar ante la sociedad entera la legitimidad de un sistema político en el que las grandes desigualdades, sencillamente, eran consideradas como un hecho inevitable. El rol de los medios de comunicación en manos de las élites para seguir justificando un sistema que

produce estas desigualdades se convertía por lo tanto en un factor importante para explicar cómo se generaba, y se reforzaba, la captura política.

Entonces, ¿por qué y cómo funcionaban países como los EUA que han basado su legitimidad en las nociones de democracia e igualdad entre sus ciudadanos? ¿Por qué ocurría una aparente aceptación de la desigualdad tan extrema en la «tierra de la libertad»? Las explicaciones varían. Para algunos, el poder de los «magnates ladrones» (*robber barons*, como eran conocidos algunos de los grandes empresarios del siglo XIX) fue fugaz; un cambio en las circunstancias políticas (ya sea como resultado de sucesos externos o internos) provocó un cambio en las respuestas políticas, de la misma manera que la caída de Wall Street de 1929 dio paso a la política del New Deal. Kevin Phillips, cuyo libro *The Politics of Rich and Poor* (1990) constituye un trabajo pionero para explicar por qué los ricos se enriquecían mientras los demás estadounidenses veían desvanecerse el «sueño americano» frente a sus ojos, enfatizaba cómo las personas eventualmente reaccionaron y demandaron políticas nuevas. Consideró inicialmente que la llamada «nueva época dorada» de la década de 1980 sería un fenómeno cíclico que daría lugar a respuestas políticas similares a las del New Deal. Phillips creyó ver señales que indicaban que el apogeo de las políticas proempresariales iba a terminar con las elecciones presidenciales de 1988. Cuando volvió a tratar el tema en un libro publicado en 2002, al inicio del mandato presidencial de George Bush hijo, *Wealth and History: A Political History of the American Rich*, fue bastante menos optimista en sus predicciones. En realidad, los ocho años del gobierno del demócrata Bill Clinton hicieron muy poco para reducir el desequilibrio.

Otros autores se muestran más escépticos acerca de las posibilidades de que la política partidaria pluralista pueda cambiar las cosas, particularmente a la luz de la caída de los mercados en 2008, dada la demostrada capacidad de las corporaciones de sobrevivir luego de que ocurriera la mayor debacle del capitalismo estadounidense desde 1929. El gobierno de Obama no generó un New Deal; continuaba la dependencia de los dos partidos políticos mayoritarios de las donaciones corporativas. En su libro *Unequal Democracy* (2008), Larry Bartels lamentaba la incapacidad de los científicos políticos para iluminar de mejor modo las formas en las que los cambios económicos y sociales de la Nueva Época Dorada habían modificado a la democracia estadounidense. El autor señaló la falta de receptividad de parte de los congresistas de ambos partidos, a pesar de sus diferencias ideológicas, para responder a los intereses de millones de votantes pobres.

Quizás fue la elección presidencial de 2016 y la victoria de Donald Trump lo que finalmente llamó la atención sobre el hecho de que segmentos importantes de la población habían sido dejados de lado por el modelo económico y que

se sentían ofendidos por el comportamiento de las élites de ambos partidos. La campaña de Trump buscó conscientemente apoyo de aquellos que habían sido «dejados atrás», hecho inusual en la política de los EUA. En el momento de escribir este libro, no quedaba muy claro si este triunfo electoral apuntaba a la introducción de políticas que reducirían sustancialmente la pobreza y nivelar las inequidades crecientes de la sociedad de ese país. Existieron, en cierto, importantes segmentos de los pobres (particularmente hispanos y afroamericanos) que no votaron por Trump y que más bien fueron objeto de declaraciones de tinte racista. Bartels, precisamente, nos habla de la presencia de «miopías, fallas de percepción, y falta de conexiones» en la política estadounidense actual. Concluye señalando que la atomización de la sociedad es un factor explicativo clave: «Parece muy probable que la presión política por la redistribución se diluya por el creciente aislamiento de ganadores y perdedores en la economía de libre mercado de la nueva Era Dorada» (2008, p. 297) (traducción libre). Al mismo tiempo, llama la atención sobre un punto importante, que las divisiones étnicas y regionales hacen más difícil articular mensajes claros desde abajo: «los perdedores con frecuencia tienen diferentes acentos y colores de piel» (p. 298). El interés colectivo, sostiene el autor, es muy difícil de mantener en los EUA, especialmente entre los pobres y menos privilegiados.

Liberalización, globalización y desigualdad: economías «en transición»

La tendencia hacia mayor desigualdad y captura política, y la ausencia de una respuesta social, no se limita al caso estadounidense o británico. La agenda liberalizadora de la década de 1990 también trajo cambios significativos en la distribución de ingresos y el acceso al poder político en otras regiones del mundo donde la privatización y la desregulación de industrias claves generaron cambios profundos. Aquí examinaremos brevemente las experiencias de las llamadas «economías en transición» o «emergentes» de la ex Unión Soviética y América Latina. En ambas regiones los procesos gemelos de la liberalización económica y política (inducida e instigada por los EUA, la UE y las organizaciones financieras internacionales) tuvieron un impacto importante sobre la tenencia de recursos y la distribución del poder político.

La ex Unión Soviética

En ningún lugar ha sido el cambio político más obvio y de mayor alcance que en las sociedades poscomunistas de la antigua Unión Soviética y sus aliados luego

de la caída del Muro de Berlín, cuando se desató la llamada «tercera ola» de la democratización (Huntington, 1991).

En Rusia, los cambios fueron particularmente dramáticos con el rápido surgimiento de un grupo de empresarios superricos como producto de las políticas de privatización que arrancaron al final de 1992. Esta sociedad, hasta entonces relativamente igualitaria, se volvió profundamente desigual. La Rusia de Boris Yeltsin llegó a representar un caso emblemático del poder de las nuevas «oligarquías» del final del siglo XX, estando buena parte de la riqueza basada en diversas industrias extractivas. La velocidad con que se implementaron las políticas de privatización y liberalización sorprendió tanto a sus opositores como a sus partidarios. Los tomadores de decisiones políticas (como es el caso de Yegor Gaidar y Anatoly Chubais) temían que, si no actuaban de manera oportuna y audaz, perderían la iniciativa política. La investigadora Chrysta Freeland escribe en su libro *Sale of the Century* (2000) que este período fue posiblemente el experimento más ambicioso de privatización que el mundo jamás haya conocido, en el que los «oligarcas» que emergieron terminaron constituyendo «el Politburó capitalista no oficial» del nuevo Estado (p. 11). Rusia se convirtió en la nueva frontera del capitalismo. Sin embargo, la velocidad con que se implementaron las reformas, y la necesidad de comprar a opositores políticos, generaron consecuencias que no necesariamente fueron las que el pequeño grupo ruso de reformadores entusiastas, o los organismos financieros internacionales, habían previsto inicialmente. En vez de servir de impulso para una reestructuración capitalista inclusiva de una sociedad comunista, el experimento se volvió en contra de las mayorías empobrecidas ubicadas al fondo de la escala social, mientras que al mismo tiempo algunos pocos grandes empresarios acumularon fantásticas fortunas. La distribución de la riqueza por «goteo» tuvo en este caso pocos resultados. Freeland la describió como algún tipo de «distopía capitalista» (p. 16).

El colapso de la Rusia soviética fue como maná caído del cielo para los dirigentes de las luchas ideológicas de la Guerra Fría, marcando la victoria definitiva del capitalismo sobre el socialismo como sistema, e iniciando así el «fin de la historia». También generó oportunidades posiblemente muy lucrativas para inversionistas occidentales de adquirir activos a precios que a menudo resultaron absurdamente bajos. Apenas empezadas las privatizaciones, el reformador Chubais, para quien el precio de los activos era menos importante que su transferencia oportuna hacia el sector privado, inmediatamente buscó ayuda en el mundo occidental. El recientemente creado Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo se encargó de coordinar la respuesta occidental y actuó en estrecha armonía con otros bancos occidentales ambiciosos, en particular el Crédit Suisse First Boston, que se instaló

en 1992 en Rusia para ayudar a poner en práctica las políticas de privatización. Al no contar con mayor apoyo nacional, Chubais pasó entonces a depender en gran medida de los asesores, los fondos y el respaldo político occidental. Expertos «dinerólogos» (*money doctors*) llegaron a Moscú, como el neozelandés Stephen Jennings, que fue para asesorar el proceso y de paso logró adquirir una buena fortuna. Para los inversionistas con nervios de acero, en este juego se podían ganar o perder enormes sumas de dinero debido al caótico clima político del gobierno de Yeltsin. Sin embargo, fueron los ganadores, literalmente, los que se quedaron con el botín. La desigualdad empezó a marcar la sociedad rusa luego de haber sido relativamente igualitaria.

Los oligarcas rusos, sin embargo, proyectaban una imagen muy diferente a la de sus ricos homólogos estadounidenses, quienes confiaban en los derechos de propiedad y gozaban de toda clase de garantías al inversionista como para asegurar su riqueza material. En países donde el Estado de Derecho brillaba por su ausencia, como era el caso de Rusia, estos oligarcas debieron recurrir a tácticas más agresivas para defender su riqueza, particularmente con el gobierno y la clase política. Encontraron en Yeltsin a un defensor propio algo inestable, pero en última instancia fiel. Con el colapso de su gobierno, y el retorno a un estilo de liderazgo más autoritario e implacable bajo Vladimir Putin, aumentaron sus riesgos y en algunos casos hasta quedó en juego su supervivencia. Lejos de ser un peón acomodaticio del nuevo poder político oligárquico, Putin dejó en claro que si los oligarcas deseaban mantener sus imperios empresariales, deberían evitar entrar al dominio político o atenerse a las consecuencias.

A principios de la década de 2000, el Estado ruso ya no estaba capturado por los intereses oligárquicos en tanto los oligarcas quedaron sujetos al Estado fuerte dirigido por Putin. La autonomía estatal se volvió a imponer (Robinson, 2001) y la captura empresarial fue reemplazada por la captura de las empresas. Bajo Putin, el Estado restableció el control y puso fin a la búsqueda desatada de rentas que prevaleció en el período anterior.

La situación se desarrolló de manera muy diferente en el vecino país de Ucrania, donde el Estado más bien quedó como un juguete disputado entre diferentes intereses oligárquicos en competencia, indicando otro resultado. En varias otras repúblicas de la ex Unión Soviética, la privatización llevó a la creación de monopolios privados poderosos, a menudo en manos de las mismas personas que habían dirigido estas empresas anteriormente en su rol de gestores del Estado. De hecho, el alcance del término «transición» es cuestionable en tanto los miembros de las nuevas élites económicas eran, en gran medida, ex funcionarios públicos. El pluralismo político en la región de Asia Central postsoviética fue extremadamente limitado,

y la influencia política giraba en torno a nexos informales con el Presidente. Los partidos y los caudillos tendían a ser vehículos para lograr intereses personales o familiares, siendo el clientelismo la forma fundamental de operar en el nuevo sistema político. En países como Kazajistán, Azerbaiyán y Rusia, todos con grandes industrias extractivas y enormes recursos naturales, las nuevas estructuras de poder surgieron a medida que el sector empresarial forjaba relaciones cercanas, colaborativas y frecuentemente corruptas con quienes detentaban el poder político.

Las definiciones de la corrupción y el régimen corrupto (o «cleptocracia») varían según los casos, así como también la medida en que este poder se ejerce en contextos «lícitos» o «lícitos». Un estudio del Banco Mundial de la captura del Estado en el mundo postsoviético señala la manera en que funcionarios públicos y políticos «venden de forma privada los bienes y servicios públicos escasos y las ventajas rentables “a la carta” para empresas privadas» (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2000). En cuanto a la corrupción, en realidad fue más común entre las empresas más pequeñas que habían comprado un espacio en estas economías y que debían asegurarse sus derechos de propiedad. Las industrias estratégicas más grandes (anteriormente en manos del Estado), principalmente en la esfera extractiva, no se vieron forzadas a adquirir estos derechos de operación para seguir funcionando. El estudio encontró que estas industrias eran dirigidas por oligarcas, quienes «manipulan políticas, forman instituciones y controlan los medios para proteger sus imperios a costa del interés social». El enfoque de los estudios del Banco Mundial, cabe concluir, enfatiza el uso de sobornos como mecanismo principal de la captura del Estado: empresas de todo tamaño involucradas en la transición a la economía de mercado entraron en la lógica de «comprar leyes».

En respuesta a ese enfoque, investigadores de Europa Central argumentaron que también era importante identificar la capacidad de las corporaciones de usar su influencia política dentro del marco legal y sin necesidad de recurrir al soborno. Oleksiy Omelyanchuk (2001, p. 2), por ejemplo, postuló que los casos de Rusia y Ucrania podrían entenderse mejor al considerar variables estructurales para explicar las causas de raíz, dirigiendo la mirada a un panorama mayor, en el que lo que cuenta es la «correlación y concentración del poder económico y político y el nivel de desarrollo de la sociedad civil». En estas condiciones, las corporaciones, es decir, los actores captores, podían «dictar leyes».

América Latina

Al igual que en los países de la ex Unión Soviética, la ola de reformas liberales en Latinoamérica de las décadas de 1980 y 1990 intentó combinar una nueva demar-

cación de la frontera entre el sector público y el privado con el restablecimiento de los gobiernos democráticos luego de la experiencia (al menos en la mayoría de los países) de dictaduras militares prolongadas. Pero mientras en Rusia y otros países del bloque oriental excomunista la transición implicaba grandes problemas para la creación de un sistema de gobernanza basado en la sociedad civil y los derechos de propiedad, en América Latina no tuvieron la misma dificultad. En esta región, los reformadores de políticas tuvieron que lidiar con problemas de legitimización en sociedades donde la desigualdad se había arraigado históricamente de manera más pronunciada que en cualquier otra parte del mundo. También tuvieron que enfrentarse a grupos tradicionales y modernos de élites terratenientes (grupos que en Rusia fueron aplastados durante su revolución) que mantenían un poder significativo, o que lo habían recuperado, y estaban dispuestos a utilizarlo para preservar sus intereses económicos. En su conjunto, la liberalización económica y política alteró la estructura tradicional de poder de manera importante y no siempre de la forma esperada por los arquitectos de estas reformas.

Las políticas de estabilización y ajuste estructural, principalmente diseñadas en Washington como primera generación de reformas, e impuestas en América Latina como consecuencia de la crisis de deuda de la década de 1980, produjeron cambios importantes en la estructura de la propiedad, reforzándose el sector privado a costa de los sectores públicos (que en varios casos ya se encontraban en bancarota). El modelo económico pasó de la sustitución de importaciones al crecimiento impulsado por las exportaciones. Desde México hasta Argentina, se transfirieron grandes activos estatales (a veces a precios artificialmente bajos) a manos de corporaciones privadas nacionales y extranjeras. El Perú se convirtió en un caso ejemplar donde, con una o dos excepciones, todas las empresas públicas fueron vendidas o cerradas. Las economías fueron desreguladas a medida que se recortaron las actividades del Estado, se liberalizaron los regímenes de precios y se desmontaron las barreras arancelarias. Nuevamente, como veremos más adelante, el Perú constituye un caso muy ilustrativo de estos cambios.

La segunda generación de reformas del Consenso de Washington buscaban construir nuevas instituciones (o reformar las existentes, mayormente las administraciones tributarias) con miras a respaldar la economía del mercado y evitar retrocesos hacia las prácticas estatistas del pasado. La independencia de los bancos centrales, por ejemplo, se constituyó en un artículo de fe de estas reformas. Se crearon nuevos organismos reguladores para frenar los excesos de las empresas recientemente privatizadas, que se mantuvieron en situación monopólica, o por la aparición de nuevos oligopolios formados al fusionarse empresas; se imple-

mentaron reformas judiciales para mejorar el Estado de Derecho; se introdujeron reformas laborales para facilitar la contratación o el despido de trabajadores y disminuir a los sindicatos; también se desarrollaron regímenes de titulación de tierras para reforzar los derechos de propiedad privada y facilitar su defensa. La reforma de las instituciones estatales, promovida activamente por el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales bajo el estandarte del Consenso de Washington, fue diseñada para asegurar un fundamento político-institucional que sostuvieron las reformas económicas.

La velocidad y profundidad de estos cambios varían según las condiciones de cada país y el grado en que su situación económica limitaba o no alternativas a esta ruta. En países donde las dificultades macroeconómicas dieron una posición dominante a los acreedores (Perú o Argentina en la década de 1990), o en aquellos donde se creía firmemente en la nueva ortodoxia neoliberal (como con los Chicago Boys en Chile), el ritmo de los cambios fue por lo general rápido y radical. En países más grandes y menos expuestos a presiones externas (Brasil, por ejemplo), el proceso de reformas caminó de manera más lenta y menos sistemática. En general, el impacto del ajuste fue severo en la mayoría de los casos, afectando con mayor fuerza a los actores menos capaces de defenderse económica o políticamente. Dado que no hubo crecimiento en la década de 1980 (la «década pérdida») y por el efecto de las reformas, los niveles de ingreso y empleo tendieron a caer. Durante la crisis y luego de la introducción de políticas de estabilización, los niveles de desigualdad en la sociedad se agravaron en la mayoría de países.

El proceso de democratización que tuvo lugar en paralelo en esta misma década buscó promover y proteger, antes que fiscalizar y alienar, a las empresas y las élites propietarias. Muchos autores han enfatizado que durante los primeros años de la transición hacia los gobiernos democráticos, la clave del éxito consistía en no desafiar la posición privilegiada que habían mantenido las élites tradicionales, creando amplios pactos de gobernabilidad que evitaran un regreso a las políticas redistributivas del período 1930-1960. En esta región el modelo dominante fue tomado de la transición española de la dictadura de Franco de la década de 1970, donde se instauró un régimen centralista que logró mantener procesos democráticos formales (Higley & Gunther, 1992). Las políticas gubernamentales descartaron deliberadamente las políticas de redistribución o bienestar social que se basaban en una tributación progresiva y un fuerte gasto social para reducir las desigualdades. A pesar de los deseos de muchos de sus promotores, la democratización en sí misma no significó que América Latina dejara de ser la región más desigual del mundo, lo que implicaba que los ricos debieran de pagar más impuestos sobre sus ingresos y propiedades.

Los extremos de la polarización social en América Latina (mucho mayor que en España) daban a entender que la democracia y la desigualdad eran una pareja dispareja (Domínguez, 1996). Con el paso del tiempo, la contradicción entre una élite próspera y políticamente empoderada, y la existencia de la pobreza generalizada y la exclusión social (con partidos débiles y sindicatos disminuidos) despertaron preocupaciones sobre el futuro de la consolidación democrática. Muchas de las reformas, como mostraría el Fujishock en el Perú en 1990, venían con un alto costo social. Por ello, los estrategas de los organismos financieros internacionales entraron finalmente en acción, generando programas de focalización social diseñados para proteger a las personas con mayor riesgo, a los grupos más vulnerables. Pero la liberalización económica tendió a favorecer a aquellos con riqueza e influencia, concentrándola más en vez de redistribuirla (Oxhorn & Starr, 1999), y al mismo tiempo socavó el poder de los sindicatos, que en décadas anteriores habían luchado por una distribución más igualitaria de los ingresos. El éxito de la liberalización, en ese sentido, pareció depender de la capacidad de los gobiernos de reducir el poder de los sindicatos para detener las reformas para desarticular las protestas organizadas. Esto demandó el uso de prácticas autoritarias y reformas que impidieron la acción sindical, primero con despidos masivos y luego al crearse distintos regímenes laborales. Como veremos, el régimen de Fujimori en el Perú de la década de 1990 brinda evidencia clara de esta dinámica, así como revela otras dificultades para el impulso de un proceso rápido de ajuste neoliberal dentro de las reglas democráticas formalmente constituidas (Crabtree & Thomas, 1998).

De hecho, el compromiso de las élites con la democratización no siempre fue tan evidente. Los grandes empresarios querían que la democracia los apoyara, pero no se comprometieron al mismo tiempo a apoyarla. En muchos países persistieron prácticas poco democráticas como el clientelismo y el patrimonialismo, produciendo gobiernos que no operaban de forma realmente democrática ni facilitaban la rendición de cuentas. Frances Hagopian (1996) nos brinda un argumento persuasivo cuando afirma que la participación de las élites conservadoras de hecho constituyó una amenaza para el proceso democrático, socavando su efectividad y evitando una rendición de cuentas de los gobiernos electos debido a que las élites utilizaban su poder para defender sus propios intereses. La autora constató que la «gobernanza democrática» había encontrado «mayores problemas donde hubo una débil organización de la oposición contra las élites tradicionales» (p. 65). El éxito relativo en la imposición del ajuste estructural parecía relacionarse con la falta de una oposición política clara y el debilitamiento de la organización de los sindicatos y la sociedad civil. Este fue el caso en el Perú bajo

Fujimori, quien recurrió a prácticas clientelistas (condicionando el flujo de la asistencia estatal a cambio de promesas de apoyo político) para crear mecanismos de control vertical y represivos (aprovechando la lucha contra el terrorismo de Sendero Luminoso) diseñados para frustrar la organización popular. El resultado fue, precisamente, la conformación de un nuevo «triángulo sin base», donde no existía una comunidad de intereses en la base de la sociedad que facilitara su capacidad de articulación, permitiendo a las élites cohesionadas y organizadas «dividir y gobernar».

Este patrón de democracia (dominada por las élites) alabada por los teóricos de la democratización en la década de 1980 empezó a recibir duras críticas. Para finales del siglo XX, ya no parecía tan evidente el desarrollo de esta democracia por las restricciones que generaba el poder de las élites y los impedimentos a la participación de las masas en la vida política. Los pactos con las élites en muchos países llegaron a verse como sinónimo de corrupción o amiguismo (aunque tal vez no a la misma escala que en algunos países de la ex Unión Soviética), al mismo tiempo que se mantenían políticas de exclusión social. Las instituciones reguladoras demostraron ser poco proactivas o eficientes, buscando apoyar ante todo la política de promoción de las grandes inversiones antes que proteger adecuadamente los intereses del público en general. Se intentó adaptar modelos diseñados para las economías desarrolladas sin considerar las realidades políticas y sociales propias de este continente (Minogue & Cariño, 2006). La promesa del Consenso de Washington de generar beneficios económicos para las masas demostró ser algo ilusoria. La movilización social comenzó entonces a crecer a medida que nuevos grupos y organizaciones demandaban una voz en la política pública (Avritzer, 2002). Los partidos políticos de las élites llegaron a ser vistos principalmente como organismos dominados por intereses materiales y que no ofrecían opciones reales a los votantes. Los eventos ocurridos durante la primera década del nuevo milenio presagiaban una mayor insatisfacción hacia los pactos elitistas que habían prevalecido en las décadas de 1980 y 1990.

En este contexto, se empezó a examinar el uso de la corrupción que daba el acceso al poder estatal. El Banco Mundial patrocinó investigaciones sobre este problema en varios países, siendo el más notable el caso de México, donde la institucionalidad parecía estar en riesgo a causa de la corrupción. Pero como hemos mencionado para el caso de Rusia y Europa Central, los académicos más críticos enfatizaron la necesidad de ver la captura del Estado no solo como producto de la corrupción, sino como parte de un proceso más completo y complejo de influencia privilegiada sobre el Estado basado en el financiamiento corporativo de campañas, *lobby*, y el uso de las «puertas giratorias» (Durand, 2016) para explicar

la naturaleza sesgada de las políticas de privatización, los problemas de la débil reglamentación y los sistemas tributarios altamente regresivos. En Colombia, Garay (2008, pp. 30-31) hizo hincapié en la necesidad de examinar en mayor detalle la influencia de los actores corporativos y su influencia en la política pública así como el crimen organizado. En Centroamérica, Membreño (2007, p. 7) propuso hacer una distinción entre la «corrupción simple» (soborno o coima), que tiene como resultado la influencia indebida, y lo que él llama la «corrupción legal», que es ejercida por grupos empresariales, lo que da lugar a una influencia excesiva.

Esta discusión dio un vuelco con el llamado «giro a la izquierda» (Lievesley & Ludlam, 2009; Cameron & Hershberg, 2010) que se desató en varios países durante la primera década del nuevo milenio. Empezando con la llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela en 1999, los votantes empezaron a dar la espalda a la política dominada por las élites, buscando alternativas al Consenso de Washington que las había fortalecido. La victoria electoral de Chávez fue seguida por las victorias de Luiz Inácio «Lula» da Silva y el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil (2002), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Evo Morales en Bolivia (2005), Rafael Correa en Ecuador (2006) y Fernando Lugo en Paraguay (2008). A pesar de tener diferencias, estos gobiernos de izquierda o centroizquierda buscaron redefinir las relaciones entre el sector privado y el sector público (reafirmando el segundo), introduciendo nuevos sistemas tributarios, aumentando la contribución de los grupos pudientes, adoptando políticas más abiertamente redistributivas a favor de los pobres, y diseñando reformas políticas que cortaban la influencia de los élites antiguas, pero negociando con nuevas élites. La bonanza exportadora iniciada el año 2002 reforzó estas tendencias redistributivas y probablemente alargó la vida política de estos regímenes al prolongarse por una década.

No está claro hasta qué grado el «giro a la izquierda» logró quebrar el poder de las grandes empresas (en Venezuela y Argentina las relaciones fueron más confrontacionales que en Bolivia, Ecuador y Uruguay). Tasha Fairfield (2015) argumenta al respecto que el proceso de cambio en estos países ayudó a romper lo que ella llama el «poder instrumental» de las corporaciones, pero dejó básicamente intacto su «poder estructural». Entonces los gobiernos se vieron obligados a negociar las inversiones de manera mucho más pragmática que lo que sugeriría su discurso de estatismo y nacionalismo económico. Cuando empezó a ceder el «giro a la izquierda» hacia el año 2015, en coincidencia con el fin de la bonanza exportadora, y debido al desgaste de estos gobiernos, surge la pregunta de cómo los grupos empresariales usaron su poder para influir en las decisiones de los gobiernos en el futuro. En Brasil y Argentina, por ejemplo, han surgido gobiernos

de derecha en 2015-2016 (Temer y Macri, respectivamente) estrechamente relacionados con las élites empresariales.

Como anotáramos al principio del capítulo, el Perú, tema de este libro, es en ese sentido una excepción notable a este «giro a la izquierda» sudamericano. Por estar basado principalmente en la privatización de activos mineros en la década de 1990, y gracias al flujo posterior de inversión extranjera, las élites empresariales del Perú concentraron un enorme poder económico en lo que ya era una sociedad altamente desigual en términos de ingresos y acceso a la toma de decisiones políticas. El patrón de crecimiento que resultó del superciclo de los precios de *commodities* en los años subsiguientes (2001-2012) afianzó más aún esta dinámica. Al mismo tiempo, la izquierda del país se fragmentó y se disipó el poder sindical, perdiendo sus capacidades de orquestar una resistencia contra las políticas neoliberales o fomentar alternativas viables de gobierno. La opinión pública desconfiaba de la política económica y se mantuvo generalmente apática. Respaldados por los organismos financieros internacionales, y en respuesta a las persistentes presiones empresariales, sucesivos gobiernos mantuvieron obstinadamente las políticas económicas liberales, sin importarles los mandatos electorales y manteniendo el rumbo fijo a pesar de episodios ocasionales de protestas violentas. ¿Quién entonces gobierna realmente en el Perú contemporáneo? ¿Qué se puede decir de la «calidad» de la democracia peruana? ¿Es este país un ejemplo extremo de «captura política»? De ser así, ¿qué le depara el futuro?

Capítulo 2. Extractivismos y desarrollo del Estado

En 1824, las tropas de Simón Bolívar, compuestas por un contingente de 7.000 colombianos y argentinos y 3.000 peruanos, derrotaron al ejército español en la batalla de Ayacucho. El tercio peruano indicaba que solo una parte de la élite, temerosa de rebeliones de indígenas, y demasiado atada a sus títulos de nobleza, se decidió a luchar por la Independencia. Más que liberarse, el país que estaba naciendo fue liberado, indicando debilidades como nación que luego se reflejarían en el Estado que comenzaron a construir las élites tarde y heterogéneamente.

Bajo la tutela de Bolívar, la nueva república comenzó a organizarse lenta y penosamente. Existía un acuerdo entre las élites del poder de iniciar su vida política con una fórmula republicana, pero no sabían cuándo y con qué características se iba a desarrollar el futuro Estado y si el Estado iba formar una nación de ciudadanos. Lo que hicieron fue crear una autoridad capitalina para gobernar desde Lima con ayuda de las élites regionales un todo disperso y desigual, aprovechando sus vastos recursos naturales con ayuda de capitales extranjeros para impulsar «el progreso». A pesar de su precariedad, o quizás por ella, esta opción tuvo una vida más larga que en otros países latinoamericanos.

En 1825, José Paredes, presidente del Primer Congreso Constituyente, diseñó el escudo nacional. En la parte superior izquierda, una vicuña representaba el reino animal. En la derecha, el árbol de la quinua representaba el reino vegetal. En la parte inferior, una cornucopia con monedas de oro representaba el reino mineral. Para Paredes, la característica principal del Perú consistía en sus grandes y variadas riquezas ubicadas en costa, sierra y selva; sugiriendo que el plan de las élites criollas era continuar con el extractivismo desarrollado en la Colonia, pero aprovechando el libre mercado que vino con la Independencia.

Para desarrollar estas riquezas, se necesitaba no solo acordar una fórmula política estable, sino atraer la inversión extranjera y mejorar en infraestructura, además de tener gente capaz de gobernar una sociedad particularmente difícil. El Perú era más fragmentado social, cultural y regionalmente que otros países y, como en los países vecinos, el poder político pasó con la Independencia a manos de caudillos militares. Con el paso del tiempo, las élites civiles lograron tomar control del Estado y ensayaron distintas fórmulas políticas, casi siempre en alianza con los militares, ocurriendo una oscilación pendular: República Guanera (1940-1880), República Aristocrática (1886-1919), autoritarismos extractivistas (1919-1962) y experimentos populistas (1963-1990). En 1990 se inauguró una República Empresarial que todavía se sostiene en el momento de escribir este libro. Esta fórmula de poder se ha constituido gracias a la reconcentración del poder económico en una élite corporativa nacional y extranjera, el resurgimiento de un extractivismo diversificado, y al hecho de que la fragmentación social y la precariedad de la representación política, que ha cambiado de peso, forma y lugar, se mantiene en el fondo.

La idea del Perú como fuente de riquezas empezó en 1531, cuando el conquistador Francisco Pizarro «descubrió» el fabuloso Imperio incaico. La Colonia empezó a funcionar con la reorganización de tierras y la dominación de poblaciones «indígenas» convertidas al catolicismo por la fuerza o la necesidad. En la costa, las haciendas producían azúcar y algodón sembrado y recogido por esclavos africanos. En la sierra, las haciendas operaban con siervos, y estaban rodeadas de comunidades campesinas con tierras pobres que servían de mano de obra para las obras públicas. La selva era demasiado lejana e indómita y, salvo algunos ríos y valles, quedó momentáneamente intocada.

Durante tres siglos de régimen colonial, la tierra y las minas terminaron siendo propiedad de criollos, descendientes de los primeros conquistadores, clase orgullosa que adoptó aires aristocráticos al comprar títulos o conseguir matrimonios convenientes. La administración colonial, el ejército, la Iglesia y los juzgados los dirigían exclusivamente españoles comandados por un virrey nombrado en la lejana Madrid. El sistema político era fuertemente clientelista y discrecional. El Virrey, aprovechando las distancias, dirigía sus territorios desde Lima siguiendo la máxima de «cumpro pero no obedezco», indicando una mezcla de discrecionalidad y debilidad institucional.

Luego de la invasión napoleónica de España en 1804 se generó un vacío de poder aprovechado por los criollos para terminar con un régimen colonial que los discriminaba. En 1824, en la última batalla por la Independencia, con la ayuda de Bolívar, se creó una república débil, endeudada y abierta al mercado mundial,

donde la entidad más fuerte era el ejército. Durante tres décadas, la naciente república fue dirigida por caudillos militares que rivalizaban entre sí. La élite criolla, que no se comprometió con las guerras de Independencia, hasta que se les presentó la oportunidad de hacerse de propiedades de los españoles (Quiroz, 2008) y una vez que comenzó a interesarse en los asuntos públicos, requería estabilizar la política para continuar con un sistema extractivista y rentista basado en la exclusión social de las mayorías campesinas y los esclavos y, aunque de modo menos opresivo, con mestizos y mulatos. Este plan continuista fue lentamente desarrollado debido al caos político inicial. A las exportaciones tradicionales de oro y plata se unirían con el tiempo guano, pescado, algodón, azúcar, frutas, lana de oveja y alpaca, aceites, coca, caucho, cobre, hierro, estaño, oro, plata, cobre, zinc, petróleo y gas.

Esta base económica, que se fue diversificando cada vez más, provocó algunos cambios sociales a pesar de su dinamismo errático, afectada siempre por la inestabilidad que generaban las crisis políticas y los vaivenes del mercado mundial (véase la tabla 1). Desde que empezó el primer auge exportador guanero, comenzaron a llegar algunos miles de inmigrantes europeos que se integraron a la élite o la clase media (algunos integraron las filas de la clase obrera calificada) al destacar en los negocios y por ser fuente de «blanqueamiento», occidentalizando de ese modo más a la élite criolla de origen español. Los mestizos y mulatos, situados en el medio de la pirámide social al ser en parte europeos y en parte indios o africanos, mantuvieron su posición social subordinada y solo algunos mejoraron lentamente por contar con escasas oportunidades. Se convirtieron en artesanos, operarios u oficiales del ejército, siendo esta última la vía más rápida de ascenso social por el dominio del Estado que tuvieron los caudillos militares, que fue la manera como los primeros mestizos llegaron a la presidencia. La composición de la mano de obra cambió con las exportaciones. Los campesinos se fueron proletarizando lentamente, formando bolsones obreros. Dada la dificultad inicial de reclutarlos en la costa, llegaron culíes chinos en calidad de siervos, en realidad semiesclavos, a extraer el guano, cosechar el azúcar y construir los ferrocarriles; más tarde les siguieron los japoneses, a sembrar arroz. El país se hizo entonces social y culturalmente más heterogéneo, teniendo poblaciones provenientes de cuatro continentes, siendo unos pocos ricos y la gran mayoría pobres. Entre indios, mestizos y mulatos, la condición común era ser pobres trabajadores sin derecho al voto, por lo que la cuestión social se activó con el tiempo, dando lugar a protestas, al principio violentas, y luego protestas organizadas por los sindicatos, que se convirtieron en un bastión de resistencia que empezó en las ciudades y los centros exportadores y luego se extendió al campo. Algunos de estos cambios, cabe seña-

lar, los inspiraron anarquistas llegados de Europa, indicando que esta migración impactó a todas las clases sociales de diversas maneras. Su organización política y la exigencia de inclusión en elecciones reservadas a una minoría, con gobiernos constantemente interrumpidos por golpes militares, llegarían lentamente.

La primera ideología nacional se basó en la vaga narrativa heroica de las luchas por la Independencia de una guerra liderada por argentinos y colombianos, luego combinada con sueños modernistas, noción que funcionó mejor como cemento social, como lo demuestra el hecho de que fue adoptada por todos los gobiernos hasta la actualidad. Hacia 1824, el plan criollo consistía en aprovechar los recursos para recrear un orden extractivista sobre las bases de un Estado gendarme, que funcionara con prebendas para ganar apoyo, mano dura para enfrentar las protestas, y generar rentas para pagar deudas y obtener créditos, pero ofreciendo siempre «progreso». Este orden implicaba sacar a los militares del poder y tardó 20 años en llegar hasta que empezó la primera gran bonanza exportadora. Luego se necesitaron 30 años más para que una élite civil tomara el Estado (los civilistas) e intentara «modernizar» y «europeizar» el país con ayuda del capital extranjero, al mismo tiempo que convencieron al pueblo de los beneficios de la modernidad identificados con el ferrocarril, cuya presencia asombraba a todos, sobre todo a los campesinos e indígenas.

El modelo extractivista con exclusión social así formado tuvo una vida larga, pareciéndose el Perú más a países centroamericanos que a vecinos como Chile, Brasil y Argentina. Pero el extractivismo elitista fue siempre inherentemente inestable. A pesar de todo, tuvo mayor continuidad porque el triángulo de poder en el vértice de la sociedad (compuesto por el Estado, la élite criolla y el capital extranjero) mantuvo dividida y reprimida a la población que constituía la base del triángulo social. La fuerza y continuidad de esta élite criolla se prolongó también por el efecto estabilizador de un país que contaba con variados recursos de exportación para superar las crisis y pagar las deudas, y presentarlo como la vía más rápida al progreso. Las demandas de cambio social y derechos sociales, los vientos de la modernidad que se desarrollaron luego, identificados con la migración del campo, el urbanismo y la industrialización, llegaron recién en la década de 1960. Estos vientos de cambio sirvieron de base para varios experimentos populistas-nacionalistas, dirigidos alternativamente por civiles y militares, que se debilitaron por recurrentes crisis económicas y las luchas con la izquierda y los sindicatos. Hasta que en 1990 apareció un extractivismo moderno y una nueva élite corporativo-empresarial, que convivió con una sociedad urbanizada, con predominio de trabajadores informales, lo que indicaba una nueva forma de fragmentación y exclusión que en lo esencial se mantuvo a pesar de la aparición de una nueva clase

media. Curiosamente, fue un descendiente de japoneses, Alberto Kenya Fujimori (quien afirma haber nacido en Lima el 28 de julio, Día de la Independencia Nacional), el personaje que refundaría el extractivismo elitista excluyente sobre nuevas bases, reproduciendo, quizás sin saberlo, viejas estructuras sobre bases nuevas.

Esta trayectoria pendular (afectada por los ciclos económicos de auge y recesión, y los ciclos políticos de estabilidad y crisis), y las tensiones entre la continuidad y el cambio, ricos y pobres, mediada por sectores de clase media que pugnan por entrar en la política y reformar el país, se desarrolla a continuación. Lo hacemos siguiendo el hilo conductor de las distintas «repúblicas» o regímenes políticos que se formaron al ir desarrollándose distintas bases económicas y sociales; siendo la más fuerte y persistente la extractiva, pues hoy todavía se habla del «Perú minero», como si la cornucopia del escudo nacional guiara siempre su destino histórico.

La República Guanera (1840-1880)

Poco después de aprobarse el nuevo escudo, Paredes viajó a Gran Bretaña y Francia como Enviado Extraordinario para buscar mercados y atraer inversionistas. Era la única manera de reactivar la desfalleciente economía, pagar las deudas acumuladas durante la guerra de Independencia y obtener préstamos para mejorar puertos, comprar vapores e inaugurar ferrocarriles. Sin embargo, el bandidaje y las luchas intestinas entre caudillos militares, el cambio constante de presidentes y constituciones, impedían organizar la economía nacional. De 1821 a 1839, el Perú tuvo 18 jefes de Estado, la mayoría militares, y cinco constituciones. A pesar de los efectos devastadores de una larga guerra de Independencia y el caos posterior, algunas regiones, usando sus viejas tecnologías y aprovechando el mercado libre, se reanimaron. La sierra sur comenzó a exportar lana de oveja y alpaca. La sierra central reactivó las minas de plata. Las haciendas se dedicaron mayormente al autoconsumo y al abastecimiento de las pocas minas que seguían operando, pero en la costa algunas volvieron a producir azúcar y algodón nativo.

Estos primeros esfuerzos no fueron suficientes, y no ocurrió una reactivación hasta que en 1840 apareció un nuevo producto de exportación fácil de extraer y vender. Francisco Quirós, peruano asociado a especuladores franceses y una firma de Liverpool, inició el auge del guano de isla al firmar el primer contrato de exportación. Pronto le siguieron otros «consignatarios» peruanos, hasta que llegaron las grandes casas comerciales inglesas (Gibbs) y francesas (Montané), empezando de ese modo la extranjerización de la economía. La élite criolla, por faltarle capitales y tener menores capacidades empresariales, se tuvo que acostumbrar a

ser socia menor del capital extranjero, pero podía generar un sistema rentista y reactivar sus centros productivos controlando el Estado, lo que suponía desplazar a los militares del poder.

El guano era un fertilizante natural fácil de extraer y exportar. Estaba depositado en las islas desérticas del Pacífico, como Chincha al sur y Lobos de Afuera al norte. El Perú era el único país que podía explotarlo en grandes cantidades debido a la falta de lluvias del Pacífico Sur central. Al principio, a pesar de que el guano era fácilmente accesible, no se pudo extraer a gran escala por la escasez de mano de obra y el rechazo a las labores en las malolientes islas, hasta que esto se resolvió con la llegada de culíes chinos de Macao. El guano reactivó la alicaída economía pública y desarrolló el comercio: las materias primas se destinaban al exterior y los bienes de lujo llegaban a los puertos. El Estado empezó a elaborar presupuestos, pagar deudas y construir puertos y ferrocarriles. Este primer extractivismo comenzó a integrar el país con vapores y ferrocarriles. Generó, asimismo, una clase de nuevos ricos, aunque también políticos corruptos. Un parlamentario de la época se quejó de que en la República Guanera «la corrupción se infiltró en todas partes» (Quiroz, 2008, p. 169). Aunque «todo olía mal», familias como Candamo y Pardo se convirtieron en el referente social del refinamiento, y desarrollarían pronto aspiraciones políticas para «modernizar el país». Estaba por formarse la primera oligarquía republicana.

Los primeros embarques zarparon a Inglaterra en 1841 y dieron excelentes resultados, aumentando rápidamente la demanda en Europa y los EUA (Ugarte, 1926, p. 106). Al iniciarse el *boom*, el guano fue declarado monopolio nacional y se convirtió en la principal fuente de rentas estatales. Los recursos naturales generaron de ese modo estabilidad. El Estado cobraba un 65% del valor de venta, que servía para obtener préstamos millonarios que solo las casas comerciales extranjeras podían brindar. Entre 1840 y 1880 se exportaron 11 millones de toneladas de guano por valor de US\$ 750 millones. El principal consignatario fue Gibbs and Co. de Bristol, compitiendo con casas como la American Guano Co. (EUA) y Dreyfus (Francia).

Los comerciantes criollos acaudalados de Lima y la costa, y las casas comerciales extranjeras, se beneficiaron desigualmente con la firma de estos fabulosos contratos, desventaja que se compensó con el control criollo del Estado. El sistema de consignaciones se usaba discrecionalmente, y dio lugar a disputas por rentas y una competencia para obtener prebendas que sirvieron para generar las primeras clientelas políticas. Si la economía estaba controlada por una minoría rica, al menos los pobres y la clase media políticamente conectada tenían una oportunidad de mejora en el Estado.

Al principio del *boom* guanero, el astuto caudillo militar Ramón Castilla logró organizar el negocio de mejor forma, estabilizando el país, mejorando las cuentas fiscales, modernizando la defensa, hasta que los civiles reclamaron la conducción del Estado. Al inicio del auge guanero, el fisco se estabilizó con la Ley de Consolidación de la Deuda de 1850, pagándose 24 millones de pesos a 2.028 acreedores, concentrándose 2/3 en una élite compuesta por 126 hacendados, comerciantes, rentistas y funcionarios. En 1855, Castilla detectó que por lo menos la mitad de la deuda era cuestionable, pero no desconoció los pagos, por lo que su gobierno contribuyó a la estabilidad fiscal y política a costa de la moral, logrando una curiosa forma de «democratización de la riqueza» (Contreras & Cueto, 2007, p. 133).

Años después, en 1869, luego de tres décadas de bonanza, estalló a una aguda crisis fiscal por exceso de gasto público, lo que obligó al gobierno a refinanciar las deudas mediante la firma del cuestionable Contrato Dreyfus. Este consignatario francés adquirió 2 millones de toneladas de guano, pagándolas inicialmente con 700.000 soles mensuales. La lógica de gastar hoy sin importar el mañana hizo entonces crisis y en ese momento todos los ingresos del guano fueron destinados al pago de la deuda (Contreras & Cueto, 2007, p. 127).

Manuel Pardo y Lavalle, consignatario desde 1850, emergió finalmente como líder de «los hijos del país»; el que desplazaría a los militares del poder y negociaría mejores términos con los comerciantes extranjeros (Klarén, 2000, p. 213). Entre 1862 y 1869, Pardo y sus socios entraron al negocio creando la Compañía Consignataria del Guano (Deustua, 2011, p 188). En 1871 fundó el Partido Civilista, llamado así para indicar que le tocaba el turno de gobernar a la élite civil. Fue elegido en 1872, llegando tarde a la historia, justo cuando el país empezó a enfrentar problemas de gasto excesivo y corrupción, aunque logró delinear un primer plan de desarrollo nacional.

Durante la República Guanera ocurrieron algunos avances sociales debido a que el Estado contaba con abundantes recursos, antes que por intentar eliminar la exclusión social. En 1854, Castilla puso fin a la esclavitud pagando a los patrones 300 pesos para liberar a 25.505 esclavos, quedando la gran mayoría como jornaleros desposeídos en las haciendas de la costa. Su gobierno también abolió la contribución indígena, modalidad colonial que luego reaparecería más adelante bajo otras modalidades hasta ser eliminada recién en 1930. Con las rentas del guano comenzó a formarse una burocracia civil reclutada sin mayor criterio profesional, concentrada en Lima, sede de los primeros ministerios. También empezó un lento proceso migratorio hacia la capital. Lima se convirtió en residencia de la nueva burguesía guanera, cuyos gastos en importaciones de lujo dieron lugar a

fiestas fastuosas. El guano también sirvió para comprar armamento al ejército y algunos buques de guerra a la marina, pero descuidó la defensa cuando se agudizó la crisis fiscal. En 1876 se fundó la Escuela de Ingeniería de Minas y aparecieron los primeros bancos, primeras señales de un incipiente desarrollo institucional vinculado al extractivismo.

El símbolo más impactante del progreso fueron los ferrocarriles. En su construcción (fácil en la costa, extremadamente difícil en la sierra, imposible en la selva) destacó el empresario norteamericano Henry Meiggs, conocido como el Pizarro yanqui, quien logró firmar fabulosos contratos con el incipiente Estado peruano. Se construyeron 1.582 kilómetros buscando unir centros extractivos con puertos en la costa, empezando en Lima, uniendo la capital con el puerto del Callao y el balneario aristocrático de Chorrillos. La fiebre constructora siguió luego con el gran ferrocarril de penetración a la sierra central para llegar a los campamentos mineros. En la costa sur se unió el puerto de Pisco con las haciendas de Ica. El ferrocarril Mollendo-Arequipa penetró hasta Puno para activar el negocio lanero, mientras en la costa norte se unieron los puertos con los valles azucareros y algodóneros de Trujillo, Chiclayo y Piura.

Pardo fue quien soñó con este desarrollo y no se equivocó en lo que concierne a impulsar el extractivismo. Su idea consistía en «convertir el guano en ferrocarriles» para abrir el interior y lograr el «aumento de la riqueza material», para, de ese modo, conseguir «un verdadero aumento de la civilización» (Contreras & Cueto, 2007, p. 146). Sin embargo, al cambiar el ciclo económico y debido a la Guerra del Pacífico, los resultados solo se vieron años después. A mediados de 1870 la era del guano terminaba. El salitre, un nuevo producto, comenzó a ser explotado industrialmente en la lejana costa sur y en Bolivia, generando disputas por impuestos creados por Pardo que desembocarían en una trágica guerra entre 1879 y 1883, en la que el Perú y Bolivia perdieron ricos territorios.

Durante la República Guanera estallaron los primeros conflictos sociales que fueron reprimidos a sangre y fuego. El abuso de poder, el desigual acceso a la riqueza, más que las crisis económicas, generaron grandes episodios de conflicto social (más que racial, aunque el trasfondo de exclusión y discriminación de los no europeos era parte del panorama) que el Estado gendarme reprimió ferozmente. El extractivismo alteraba las formas de vida en poblaciones sin derechos ni capacidad de reclamo organizado, dando como resultado estallidos violentos. Lima, con una población de 225.800 habitantes en 1876, de un total de 2 millones y medio, era el principal centro consumidor de importaciones. En 1858 estallaron movilizaciones dirigidas contra los símbolos de la modernidad: saqueo de tiendas francesas en Lima, incendio del ferrocarril a Chorrillos, y protestas en

el Callao, donde los artesanos tiraron la mercancía importada al mar como una forma desesperada de evitar la competencia. Al intervenir el ejército, murieron 12 manifestantes. En la sierra sur, también en plena bonanza, ocurrió en 1867 una rebelión de indios en Puno por reclamos de tierras. En la costa, culíes chinos se rebelaron en Pativilca en 1870 y la revuelta dejó 300 muertos.

La República Aristocrática (1895-1920)

La Guerra del Pacífico dejó al país al país dolido y con una economía destruida, pero el Perú se recuperó rápidamente. Las élites civiles finalmente se reorganizaron y comenzaron a explotar los recursos naturales gracias a la infraestructura que dejó el auge guanero y aprovechando el hambre de materias primas de la Segunda Revolución Industrial. Asimismo, como antes, lograron desplazar nuevamente a los militares del poder en acciones armadas.

Firmada la paz en 1883, el Estado fue ocupado nuevamente por militares, quienes negociaron con los acreedores. Con la firma del contrato Grace en 1888, se cancelaron las deudas y se reactivó el crédito externo, pero el Estado terminó entregando los ferrocarriles, dando concesiones de tierras de montaña y minas al capital extranjero. La política tardó en estabilizarse, hasta que en 1896 una revolución civil dirigida por Nicolás de Piérola, jefe del Partido Demócrata, con el apoyo del Partido Civil, obligó al mariscal Andrés Cáceres a retirarse del poder, naciendo la República Aristocrática.

Gracias a la magnífica dotación de recursos naturales del país, y al aumento de la demanda internacional de diversos tipos de materias primas, estando la política concentrada en manos de la aristocracia costeña, aliada de los hacendados de la sierra, y los nuevos concesionarios de la selva, se inició otro gran ciclo extractivo impulsado por los EUA, la nueva potencia económica y militar, que desplazó rápidamente a los intereses ingleses.

Los civilistas, entre los que destacó José Pardo y Barreda, hijo del fundador del partido, desarrollaron un sistema de dominio directo del Estado. Todas las instituciones, incluyendo la Iglesia, las universidades y los partidos políticos, eran dirigidas por las «grandes familias». Esta aristocracia económica, social y política se caracterizaba por tener apellidos compuestos para diferenciarse del resto y eran conocidos por admirar la cultura francesa, símbolo del refinamiento internacional.

De acuerdo a Manuel González Prada, crítico anarquista, un pequeño núcleo de familias relacionadas ocupaba todos los sitios del poder:

Un José Pardo en la Presidencia, un Enrique de la Riva Agüero en la Jefatura del Gabinete, un Felipe de Osma y Pardo en la Corte Suprema, Un Pedro de Osma y Pardo en Alcaldía, un José Antonio de Lavalle y Pardo en una fiscalía... un Felipe Pardo y Barreda en la Legación en los Estados Unidos, un Juan Pardo y Barreda en el Congreso [...] (citado por Burga & Flores Galindo, 1981, p. 91)

Durante la República Aristocrática se desarrolló una democracia elitista. Ocurrieron elecciones regularmente, pero el derecho al voto siguió limitado al pequeño grupo de clase alta y media que sabía leer y escribir, que representaba menos del 10% de la población. Dado su carácter elitista, el civilismo encontró oposición de críticos populistas y socialistas y también de personajes ambiciosos de clase media como Augusto B. Leguía, quien, apoyado por buscadores de empleos estatales y grupos desafectos con el civilismo, los desplazaría del Estado. En general, el manejo político fue estable gracias al acuerdo de partidos y por el rápido crecimiento económico. Este segundo gran ciclo extractivista, a diferencia del primero, por ser más diversificado y estar más integrado el país al mercado mundial, impactó las tres regiones naturales, llegando incluso a la selva. Al surgir la nueva economía, no tardaron en aparecer conflictos sociales al movilizarse de manera organizada campesinos, trabajadores agrícolas, obreros y universitarios.

Luego de la guerra surgió «la generación de 1900», que buscó enfrentar «el problema del indio» y atender los anhelos de reforma laboral y distribución de tierras. La guerra demostró que los indígenas eran ajenos a la nación que se intentaba defender. Un caso excepcional, pero importante, fue el del mariscal Cáceres, quien siendo provinciano y quechuahablante fue el único que pudo convocarlos para enfrentar al ejército chileno de ocupación en la sierra. En este contexto las élites intentaron reconciliarse con su pueblo exaltando a nuevos héroes militares como Miguel Grau y Francisco Bolognesi, intentando «dar educación a la raza», y considerar el mestizaje, la unión de sangre europea e indígenas, como una forma de unidad nacional, al mismo tiempo que se insistía en el «progreso». En materia de razas, a pesar de esta prédica unitaria a favor del mestizaje, fomentaron una «corriente de inmigración blanca» para impulsar genéticamente la modernización (Contreras & Cueto, 2007, p. 185). Tanto la tesis de la redención del indio por la educación como la del blanqueamiento fueron cuestionadas por los intelectuales radicales, que reclamaban una reforma agraria, la eliminación de las formas de explotación laboral de origen colonial y un desarrollo nacional industrial.

En 1896, Piérola sentó las bases institucionales del nuevo extractivismo al fundar por ley la Sociedad Nacional Agraria (SNA), la Sociedad Nacional de

Industrias (SNI) y la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (SNMP), organizando gremialmente a las tres principales élites económicas. En ese período, el gobierno, como con Castilla antes, empezó a elaborar presupuestos y ordenar las finanzas. La recaudación aumentó con la creación de la Sociedad Recaudadora de Impuestos, una empresa privada que cobraba impuestos a nombre del Estado. Los principales impuestos recayeron en productos de consumo popular como tabaco, sal, coca y opio. Como en la Colonia, los ricos no pagaban impuestos.

Gracias al hábil banquero José Payán, se fundaron nuevos bancos, destacando el Banco Italiano y el Banco del Perú y Londres, organizándose en torno a ellos un mercado de valores para vender acciones de emprendimientos privados y públicos. En materia extractiva, el gobierno aprobó el Código de Minería en 1900 y siguió desarrollando en paralelo las obras de infraestructura. La Peruvian Corporation, propiedad de Grace & Co., volvió a impulsar los ferrocarriles y poco después empezó la fiebre de carreteras. El Ferrocarril Central llegó a La Oroya en 1893 y luego penetró hasta al gran centro minero de Cerro de Pasco en la sierra central.

En 1890 la producción de cobre llegaba a 275 TM y luego de grandes inversiones estadounidenses subió a 32.981 TM en 1933 (Contreras & Cueto, 2007, p. 208). La Cerro de Pasco Corporation (CPC), sindicato estadounidense en el que participaron Vanderbilt, Hearst y Morgan, se convirtió en 1901 en un gran centro de explotación minera al comprar decenas de yacimientos a nacionales. En 1922, dado el aumento del volumen de producción de cobre y otros minerales, la CPC fundó la refinería en La Oroya en la cabecera del río Mantaro. Grandes contingentes de mano de obra indígena fueron reclutados con el sistema de «enganche» para llevar trabajadores a las minas. En 1905 la minería llegó a tener 14.451 trabajadores, que pasaron a ser 28.317 en 1930, formándose así un proletariado minero de origen campesino. La Cerro de Pasco Corporation profundizó la desnacionalización económica iniciada con el Contrato Grace al comprar a nacionales minas medianas y pequeñas, y lo mismo ocurrió con el petróleo cuando entró la International Petroleum Company (IPC), propiedad de Rockefeller. En 1914 se inauguró el Canal de Panamá, estimulando las exportaciones peruanas al abaratar y facilitar el envío de materias primas a los EUA y Europa, al mismo tiempo que los vapores de la Grace Line llevaban productos a California. La producción de petróleo en 1900 llegó a los 30.000 barriles diarios, pero al entrar la IPC y aumentar la demanda internacional subió a 3 millones en 1920 (Thorp & Bertram, 1978, p. 97).

En la costa, el renacimiento extractivista dio lugar a una mayor concentración de tierras obtenidas a expensas de comunidades campesinas, formándose

enormes haciendas, algunas en manos de compañías extranjeras, como es el caso de Cartavio y Paramonga, de propiedad de Grace & Co. En la sierra, la Sociedad Ganadera del Centro tenía 230.000 hectáreas de pastos y la Sociedad Junín 114.000 hectáreas. La Sociedad Ganadera de la Cerro de Pasco Corporation logró en tiempo récord comprar 270.000 hectáreas, en su mayoría a campesinos pobres. El ferrocarril Puno-Cusco se terminó en 1908, facilitando la integración del sur andino en torno al circuito de la lana recolectada por acopiadores en la sierra, que pagaban precios ínfimos a los campesinos, y comercializada vía casas comerciales inglesas como Michel, Stafford y Ricketts desde Arequipa, que gozaron de altas ganancias. En Puno, principal centro lanero, el número de haciendas pasó de 705 en 1876, antes de la Guerra del Pacífico, a 3.219 en 1915, aumentando al mismo tiempo la concentración de tierras. El desarrollo de exportaciones agrícolas azucareras y algodoneras y los nuevos latifundios serranos fortalecieron a la SNA, convirtiéndola en el gremio empresarial más influyente del país, creándose así una forma más organizada de influencias propietarias en todo el país.

Los valles norteños de Chiclayo, Trujillo y Piura, y los sureños de Cañete e Ica, se especializaron en producir azúcar industrialmente, y en sembrar nuevas variedades de algodón como pima y tangüis utilizando nuevas tecnologías de riego (canales, bombas), transporte (ferrocarriles privados) y producción (ingenios, desmotadoras). La aparición de agroindustrias impulsó a un pequeño proletariado agrícola. El azúcar llegó a emplear a 23.475 trabajadores en 1912, incrementándose el número a 29.938 en 1922 y pasando a 35.271 en 1929. En el caso del algodón, los trabajadores empleados en 1916 llegaron a 20.541, incrementándose a 40.557 en 1923 y 41.996 en 1929.

La Amazonía fue integrada a la economía nacional cuando el Estado renovó la práctica colonial de otorgar grandes concesiones de tierras y derechos de navegación a élites nacionales e inversionistas extranjeros. Los latifundios selváticos llegaron a acaparar 450.000 hectáreas hacia 1929 y empezaron a producir regularmente café, tabaco y coca (en gran demanda a partir del descubrimiento de la cocaína) (Contreras & Cueto, 2007, p. 180). El caucho, a diferencia de esos tres productos, tuvo un período de auge y caída muy marcado. La demanda mundial la desató el automóvil y generó una fiebre que duró treinta años. El cauchero más prominente fue Julio Arana, que obtuvo concesiones en el río Putumayo para explotar 200.000 millas cuadradas de bosques. Arana combinó negocios con puestos públicos, siendo elegido alcalde de Iquitos en 1902 y senador en 1907 (Pennano, 1988, pp. 161-167). En 1905 organizó en Londres la Peruvian Amazon Rubber Co. junto con Henry M. Read y Sir John Lister. Roger Casement, enviado del Parlamento británico para investigar alegaciones

de genocidio que habían llegado a Londres, reportó que alrededor de 30.000 nativos murieron durante el *boom* del caucho. En 1914, con el inicio de la Gran Guerra, el negocio decayó y luego el caucho comenzó a producirse en mayores cantidades en Asia.

Las exportaciones siguieron el ciclo del mercado mundial, contrayéndose con fuerza al inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914, para luego recuperarse poco después, volver a contraerse en 1918, y volver a subir en la década de 1920, para luego caer estrepitosamente diez años después. Durante la Gran Depresión mundial, las exportaciones de cobre cayeron en 69% (generando una ola de descontento entre los obreros sindicalizados), la lana en 50%, el algodón en 42% y el azúcar en 22% (Contreras & Cueto, 2007, p. 233), pero el modelo económico se mantuvo debido a que la diversificación de exportaciones impidió una crisis mayor y por la represión a los movimientos de protesta.

Salvo el escaso personal de mano de obra especializada, entre los cuales se encontraban muchos inmigrantes europeos, los salarios eran bajos y las condiciones de trabajo se caracterizaban por jornadas extenuantes. Los trabajadores «enganchados» se endeudaban en las mercantiles, comercios abusivos donde compraban productos caros a crédito. El segundo extractivismo generó bolsones de proletarios en todo el país que se sindicalizaron rápidamente. La necesidad de acceder a las materias primas y exportarlas amplió la red de ferrocarriles, desarrolló el transporte marítimo por medio de vapores y luego impulsó, a pesar de las dificultades geográficas, una red nacional de carreteras. Ferrocarrileros y portuarios formaron sindicatos y por sus vías impulsaron la sindicalización en las minas, desde donde los sindicalistas la llevaron al campo (Sulmont, 1982).

Durante los períodos de auge, Lima creció y se modernizó con la construcción de bulevares, parques, edificios públicos y monumentos. Las industrias manufactureras crecieron lentamente, siendo en su mayoría formadas por migrantes europeos. Hacia 1908, Lima contaba con una pequeña pero pujante colonia de 6.000 europeos, de los cuales 3.094 eran italianos, muchos vinculados al comercio y la industria. De 76 fundadores de la Sociedad Nacional de Industrias en 1896, 25 eran italianos, 13 ingleses y 4 españoles. Grandes industrias textiles se concentraron en Lima en la zona de Vitarte y también aparecieron las grandes cervecerías en el Callao (Pilsen) y el Rímac (Cristal). Ciudades intermedias como Arequipa, Trujillo, Ayacucho y Cusco desarrollaron sus primeras manufacturas de consumo masivo para abastecer mercados regionales. Hacia 1905 existían un total de 111 manufacturas, 35 de las cuales se fundaron entre 1900 y 1905. En 1905 las principales generadoras de empleo eran las industrias de tejidos de algodón y lana, con 1.000 y 600 obreros respectivamente, pasando a 3.050 y 1.838 en 1933 (Durand, 1988, pp.

20-21). El desarrollo manufacturero fue lento debido al reducido tamaño del mercado interno y porque no fue alentado por el Estado, dominado por una oligarquía exportadora que defendió el libre comercio.

Autoritarismos extractivistas

La impopular República Aristocrática fue liquidada por Augusto B. Leguía, un «aspirante al poder total». Leguía lo logró apoyándose en la clase media, ofreciendo programas de salud y educación, brindando empleos estatales y desarrollando obras públicas, principalmente carreteras. Poco después de ganarle las elecciones al civilismo, se convirtió en dictador, iniciando un modelo de desarrollo extractivista autoritario que luego fue continuado por los militares.

Leguía fue elegido en 1919, cuando el descontento social al final del gobierno de Pardo aumentaba por la escasez de alimentos y los sindicatos lucharon con éxito por las 8 horas, primera gran reforma social. Apenas elegido, cerró el Congreso y gobernó con mano dura 11 años apoyado por capitales norteamericanos y los militares y persiguiendo a sus opositores, fueran civilistas o radicales (Klarén, 2000, p. 241).

Durante el Oncenio (1919-1930) los conflictos sociales aumentaron. En el campo se movilizaron los campesinos, que rechazaron la Ley de Conscripción Vial y las pérdidas de tierras en favor de los latifundios. En la ciudad y los enclaves exportadores, los sindicatos organizaron huelgas y se ligaron a nuevos líderes políticos como Haya de la Torre (fundador del APRA) y Mariátegui (fundador del Partido Socialista), quienes fundaron las primeras centrales obreras. Otro factor de oposición fueron los indigenistas, intelectuales y artistas identificados con la cultura popular. Esta entrada de las masas a la política generó un dilema entre las élites nacionales y extranjeras que, inspiradas por Leguía, terminaron optando por la represión antes que la negociación, pero cediendo en ocasiones, aprobando algunas reformas sociales y permitiendo ciertas mejoras institucionales para desactivar las tensiones y conflictos sociales que aparecieron intermitentemente (Sulmont, 1982).

Con Leguía se reforzó la ideología del progreso al aparecer *company towns* mineros y petroleros y gracias al abundante crédito norteamericano para modernizar las ciudades, construir carreteras y hacer irrigaciones. En Lima, la Foundation Company modernizó el sistema de drenaje. En la costa, el ingeniero Charles Sutton empezó a construir represas para ampliar la frontera agrícola empezando con el proyecto Olmos, que planeaba irrigar 70.000 hectáreas en Lambayeque. También creció la industria petrolera, favorecida por la Ley del Petróleo en 1922, que

incluía generosos beneficios tributarios. La minería cobró un gran impulso debido a inversiones norteamericanas de la Cerro de Pasco Corporation, American Smelting y Anaconda. En la sierra, el régimen favoreció la expansión de grandes latifundios serranos ganaderos a expensas de tierras comunitarias, y en la selva el Estado continuó otorgando extensiones de bosques. Los campesinos y los pobres urbanos se fueron proletarizando con más fuerza. Empezó la migración andina a la selva y, sobre todo, a las ciudades de la costa, proceso que iniciaría una gran transformación social, presentando un intento individual de escapar de las formas tradicionales de exclusión social y aprovechar las oportunidades de empleo, salud y educación concentradas en Lima.

Leguía representó un caso nítido de «maldición de los recursos naturales». Era un presidente «astuto e inescrupuloso», que gobernó plutocráticamente para favorecer el nuevo poder económico, firmando grandes contratos discrecionalmente, brindando concesiones, planeando obras públicas caras y dejando que familiares, amigos y ministros se enriquecieran (Quiroz, 2008, p. 230). Esta primera dictadura extractivista entró en crisis con el crac financiero mundial de 1929, que empezó con el derrumbe de la exportación minera y un alzamiento obrero comunista, hasta que un golpe de Estado que contó con apoyo popular inició un nuevo ciclo de dictadores militares ocasionalmente reemplazados por presidentes civiles, reforzándose la tendencia pendular de la política peruana, afectada tanto por luchas por el poder como por períodos económicos recesivos.

El golpe fue organizado por el coronel Sánchez Cerro, quien fue rápidamente rodeado por la SNA y la oligarquía costeña. Sánchez Cerro ganó las elecciones en 1931 compitiendo con Haya de la Torre del APRA, líder del primer gran partido de masas populista y nacionalista. El régimen pronto entró en una lógica represiva que terminó ilegalizando al PCP y al APRA, que asemejó al Perú a las dictaduras de Somoza en Nicaragua y Batista en Cuba. La Constitución de 1933 eliminó la reelección inmediata pero limitó el sufragio para los ciudadanos mayores de 21 años que supiesen leer y escribir, reproduciendo la lógica excluyente del sistema político.

La crisis mundial retrajo las inversiones y dejó al país financieramente quebrado, obligando al gobierno a suspender el pago de la deuda externa, pero no fue tan fuerte como para impulsar la industrialización, como en Chile, Brasil y México. La naturaleza diversificada del extractivismo peruano, y el cierre de filas detrás de los militares, convertidos en «perro guardián de la oligarquía», amortiguaron el impacto. Sin embargo, ocurrieron algunas mejoras institucionales al convertirse el Banco Central de Reserva en una «isla de modernidad» que racionalizó la política monetaria luego de la crisis de 1930.

Una vez que Leguía estuvo fuera del poder, la oligarquía se organizó en torno a la SNA y su líder, el hacendado algodónero Pedro Beltrán, que en 1930 defendió la «normalización» política del país convocando a toda la clase propietaria en torno a la Unión Civil, primera confederación empresarial del país, que se disolvió al superarse la crisis. La oligarquía agraria desarrolló una forma de dominio indirecto para defender el extractivismo y el latifundismo y sostener la política económica de libre mercado, influyendo en la opinión pública por medio de grandes periódicos como *El Comercio* y *La Prensa* y movilizándolo a las «fuerzas vivas» desde la SNA, imponiendo sus intereses sobre gremios más modernizantes como la SNI.

La lucha contra apristas y comunistas fue intensa y duró varias décadas. Una rebelión en Trujillo fue devenida en 1932 ocasionando unos 5.000 muertos, iniciándose una confrontación histórica entre los militares y el APRA. Al año siguiente, Sánchez Cerro fue asesinado por un aprista, tomando el poder el general Óscar R. Benavides, quien continuó la política represiva. La única primavera política llegó recién en 1945, luego de terminada la Segunda Guerra Mundial, cuando fue elegido José Luis Bustamante y Rivero con los votos del APRA y los comunistas y el apoyo de una naciente clase media profesional con vocación democrática. Bustamante quiso continuar estimulando las industrias que crecieron durante la guerra y aprobó la Ley del Yanaconaje de 1947, que terminó finalmente con el sistema de servidumbre campesina en las haciendas y reforzó el pago de salarios en el campo. Bustamante fue depuesto por el general Manuel Odría en 1948 con apoyo de Beltrán, la SNA y la prensa conservadora luego del asesinato de Francisco Graña, director de *La Prensa*. Odría renovó el extractivismo poniendo énfasis en las grandes inversiones mineras y agrícolas para aprovechar la demanda de materias primas generada por la Guerra de Corea. Al aumentar las rentas, el régimen abandonó la política fiscal conservadora propuesta por Beltrán y usó las rentas y el crédito externo para construir ministerios, colegios, universidades, carreteras y aeropuertos, generando tanto una nueva plutocracia como una masa clientelizada. En este contexto, el sistema judicial no pudo desarrollarse, la población se habituó a convivir con el irrespeto a la ley y al aprovechamiento de oportunidades que el limitado acceso al Estado y los recursos públicos les permitía.

Durante la dictadura odríista, la minería creció espectacularmente gracias a los generosos incentivos tributarios de la nueva Ley de Minería de 1950, desarrollándose una minería polimetálica con nuevas tecnologías. La Southern Peru Copper Corporation (SPCC) inauguró una gran mina de tajo abierto en Toquepala, mientras la Marcona Mining Co. (ambas estadounidenses) inició la producción de hierro (Klarén, 2000, p. 304). Los minerales pasaron de representar el 33%

de las exportaciones en 1948 a 50% en 1960. El algodón siguió produciéndose en la costa, surgiendo grandes *traders* internacionales como Anderson & Clayton, aunque fue declinando lentamente al aparecer el hilado artificial. La producción de azúcar continuó creciendo gracias al aumento de las cuotas de importación a los EUA luego de la Revolución cubana de 1959.

Desde 1950 apareció la pesca industrial, nueva actividad exportadora que continuó creciendo con fuerza en la década de 1960, impulsando el desarrollo de grandes puertos e industrias y atrayendo mano de obra migrante. En 1954 existían 17 compañías pesqueras, que aumentaron a 59 en 1959 y llegaron en pleno *boom* a ser 154 en 1963. La pesca industrial fue desarrollada por empresas extranjeras y nacionales, dando oportunidades a nuevos personajes como Luis Banchemo, el magnate de la pesca, incentivando la diversificación de inversiones de la vieja élite oligárquica. Gracias a la construcción de carreteras de penetración a la Amazonía, y a la demanda de drogas de los EUA, aumentó también la producción de coca y empezó la exportación ilegal de pasta básica hacia Colombia, desarrollándose un extractivismo ilícito en zonas de la Amazonía «conquistadas» por colonos provenientes de la sierra.

De modo lento pero persistente mejoraron las leyes sociales y se aceptó la existencia de los sindicatos, desarrollándose formas tripartitas de negociaciones de pliegos de reclamos. En 1935 se creó el Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social. En 1942 se dio otro paso adelante con la fundación del Ministerio de Justicia y Trabajo. Finalmente, en 1949 se creó el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas. Dos principales centrales obreras, una comunista (CGTP) y otra aprista (CTP), se disputaron por décadas el liderazgo del movimiento obrero, imponiéndose poco a poco la primera.

Al ser depuesto Odría en una rebelión civil en 1956, subió al poder el banquero Manuel Prado, quien negoció políticamente con el APRA y suavizó la represión. Prado emitió la Ley de Promoción Industrial de 1959, pero sin dejar de impulsar ni beneficiar el extractivismo, en tanto la norma daba beneficios también a «industrias descentralizadas» como el algodón industrial, los ingenios azucareros y las refinerías. Su gobierno representó un intento tardío de la oligarquía de negociar acuerdos políticos en un momento de alza de demandas de cambio social de la clase media canalizadas por nuevos partidos de clase media con apoyo popular, como Acción Popular (AP) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC). En ese momento también la Iglesia católica y una nueva generación de oficiales del Ejército, dos aliados tradicionales de la oligarquía, se sumaron a estas propuestas reformistas.

Cambios tardíos

La era en que el Perú fue gobernado indirectamente por la élite oligárquica finalizó en 1963, cuando el arquitecto Fernando Belaunde, un demócrata modernizador, fue elegido presidente con el apoyo de una coalición reformista de militares, democristianos, amplios sectores de clase media e incluso por obreros y campesinos que creyeron en sus promesas de construir escuelas y unir el país con carreteras. Belaunde era el líder y fundador de Acción Popular (AP) y se presentaba como «el arquitecto del nuevo Perú», prometía una rápida modernización y algunas reformas (entre ellas la reforma agraria) y contaba con el apoyo de los EUA (Bourricaud, 1989, pp. 255 y ss). Belaunde simbolizaba al demócrata desarrollista de la Alianza para el Progreso, el programa de cambios diseñado por el presidente Kennedy para cerrar el paso a la Revolución cubana iniciada en 1959. Al ingresar a la arena política como un reformista de centro, Belaunde logró el apoyo de una clase media profesional que antes había apoyado al APRA, e incluso de aquellos que buscaban una opción más izquierdista. Por su parte, la izquierda marxista se radicalizó siguiendo el ejemplo cubano, intentando establecer focos guerrilleros en varios puntos del país y organizar tomas de tierras en la sierra. Tanto las guerrillas como los invasores de tierras fueron fuerte y efectivamente reprimidos, cerrando el camino al cambio vía una opción armada.

Belaunde fue el primer presidente en estimular abiertamente la industrialización del país y la modernización de la banca a través de la creación de parques industriales y gracias a políticas promocionales, pero evitando un enfrentamiento con la oligarquía. Su plan de reforma agraria se basaba en una parcelación voluntaria de los latifundios para crear una clase de *farmers*, es decir, de medianos productores modernos, pero tuvo poco efecto. Los grandes terratenientes, con pocas excepciones, se esforzaron en mantener intactas sus enormes propiedades. En 1961, poco antes de que Belaunde fuera electo, un estudio demostraba que 0,1% de los propietarios poseían las más grandes haciendas, concentrando 11 millones de hectáreas. En la sierra central, 15 familias y la Cerro de Pasco Corporation poseían 93% de la tierra sembrada y de los pastos ganaderos. El latifundismo, para Belaunde y los EUA, y también para grupos radicales, se había convertido en un problema nacional, un obstáculo al desarrollo que tenía que ser removido por medio de una redistribución de tierras.

Tanto las empresas peruanas como las multinacionales se desarrollaron rápidamente en la década de 1960, pero 80% de ellas se concentraron en Lima, lo que reforzó el centralismo económico. Esta nueva generación de empresas modernas se dedicaba a la producción o ensamblaje de automóviles, y productos de línea

blanca y electrónicos para el hogar, además de cemento, químicos, medicinas y fibra sintética para textiles. El ritmo del crecimiento urbano-industrial fue rápido gracias a una Ley de Promoción Industrial que daba toda clase de beneficios tributarios y al crédito barato de la banca de desarrollo. Otras industrias, tales como telefonía y energía eléctrica, crecieron rápidamente, al igual que el complejo de la construcción, estimulado tanto por las obras públicas como por el crecimiento urbano. La nueva actividad económica, la manufactura, aunque permitió la aparición de una «nueva clase media», mostraba una alta concentración de riqueza, donde destacaban familias de origen europeo (particularmente italianos como Brescia, Nicolini y Piaggio), pero contando también con viejas familias elitistas que se comenzaron a diversificar a estas nuevas actividades (como los Bentín, Graña y Montero, y Ferreyros). Mal que bien, apareció una pequeña clase media de empresarios modernos. Estos nuevos grupos sociales enriquecidos y los sectores profesionales y empresariales ayudaron a la expansión del sistema universitario, que se modernizó rápidamente entre 1950 y 1970. En el Perú rural, a pesar de la concentración de tierras, el crecimiento de Lima y las ciudades intermedias impulsó la producción de alimentos para el consumo interno. Pero el hecho de que no fue suficiente para cubrir la demanda, obligó al país a depender de la importación. La lógica de mercado entraba al campo.

El fenómeno del *belandismo* también estaba íntimamente asociado a los grandes cambios sociales en curso, sobre todo gracias a la mayor integración del país, que por primera vez comenzaba a conectar mejor sus tres regiones naturales por vía terrestre y aérea, superando así las barreras geográficas que lo dividían. En la década de 1960, el panorama social del país estaba cambiando radicalmente por la migración del campo a la ciudad y de las ciudades de provincia a Lima, proceso que vino acompañado por un rápido crecimiento demográfico al introducirse mejoras en el sistema de salud. En paralelo, todo el sistema educativo, tanto el estatal como el privado, comenzó a crecer rápidamente, aunque a medida que se masificó el estatal, comenzó a destacar más por la cantidad que por la calidad.

Con estos procesos en curso también aparecieron nuevas formas de pobreza y exclusión social. El punto de partida de estos cambios parece haber sido la construcción de un nuevo Mercado Mayorista en Lima en 1945, convertido en el primer polo de atracción de migrantes de toda la sierra, y que pronto buscarían cómo quedarse a vivir en la capital. En el campo, la migración generó la «colonización» de la selva por campesinos pobres. Al poco tiempo de su inauguración, uno de estos migrantes, llamado Poncho Negro, organizó en Lima la primera invasión de tierras en el cerro El Agustino, al lado del Mercado Mayorista, para resolver «informalmente» el problema de vivienda que aquejaba a los migrantes

pobres que no tenían recursos para comprar un terreno o una casa. El centro de Lima comenzó a tugurizarse, generando un «*white flight*», una fuga de gente pudiente, hacia los barrios residenciales de la costa de Lima (Miraflores, San Isidro).

En ese momento, el Perú dejó de ser un país rural y Lima se convirtió en una metrópoli gigante, «invadida» por provincianos mayoritariamente andinos que escapaban de la opresión latifundista y la falta de oportunidades, y que buscaban «progresar» en la capital intentando acceder al empleo y la educación, lo que generó nuevos barrios de pobres (informales) y de pudientes y ricos (urbanizaciones residenciales). En 1940, de acuerdo al Censo Nacional, la población del país era de 6,2 millones, de los cuales 2,2 millones vivían en ciudades; el español, el idioma oficial, era hablado por 65% de los habitantes. Para 1961, la población total era de 9,9 millones, de la que casi la mitad, 4,7 millones, vivía ahora en las ciudades, y 1,6 millones concentrados en Lima.

Estos cambios, que expresan el deseo irrefrenable de modernidad o de escape al sistema de dominación tradicional, afectaban ahora a la mayoría de la población. Sin embargo, los analfabetos, en su mayoría indígenas, todavía no contaban con derecho al voto, aunque el número de votantes, gracias al mayor acceso a la educación pública y la migración, fue aumentando. Como la elección de Belaunde demostraba, las masas comenzaban a decidir elecciones, y su presencia en las ciudades obligó a los políticos a cortejar a los nuevos pobres urbanos.

Aunque la educación pública a todo nivel era gratuita, llegar a tener una profesión seguía estando restringido debido a los exámenes de admisión. Y aun si lograban superar esa barrera, las empresas e incluso el Estado seguían exigiendo el requisito de «buena presencia», que era claramente elitista y también un indicador del arraigo que tenía el prejuicio racial. Mayores oportunidades, sin embargo, se encontraron en el mercado interno y las ciudades, donde gente de distintos orígenes podía competir con pequeñas y medianas empresas, concentrándose en nichos de entrada fácil como transporte, comercio, venta de alimentos y servicios, fueran formales (con registro) o informales (sin registro). Lima y otras grandes ciudades comenzaron a ser rodeadas por «cinturones de miseria», nuevas residencias donde poco a poco empezaron a mejorar las condiciones. Desde el gobierno de Odría (1948-1956) en adelante, en momentos en que comenzaban a generalizarse las invasiones de tierras y la aparición de pequeñas empresas en la periferia de las ciudades, distintos gobiernos comenzaron a desarrollar clientelas políticas en los nuevos barrios, dándoles servicios y títulos de propiedad, construyendo colegios e inaugurando hospitales o postas médicas, abriendo avenidas y autorizando nuevas rutas de transporte.

No obstante, a pesar de los intentos de Belaunde de desarrollar una coalición modernista estable con apoyo externo, la vieja élite oligárquico-terrateniente se

las arregló para ir bloqueando intentos claves de reforma, generando frustración con la vía democrática reformista. Desde que llegó al poder Belaunde, la oligarquía lo acosó gracias a su control de la gran prensa y por medio de las presiones de la SNA para impedir la redistribución de tierras. De acuerdo a François Bourricaud (1989, p. 355), un testigo de la época, Belaunde adoptó una estrategia centrista diseñada para «mantener a sus aliados más progresistas, pero sin romper con los conservadores». Al final no consiguió ni uno ni otro. La reforma agraria de 1964 comenzó a redistribuir tierras «por iniciativa privada» en algunos latifundios serranos, mientras en la costa, donde estaba el núcleo más poderoso de la oligarquía, los grandes latifundios ignoraron la reforma. Hacia 1968, se repartieron un total de 195.000 hectáreas de tierras poco productivas, beneficiando a no más de 30.000 campesinos. La oposición conservadora del Congreso, donde predominaba la alianza APRA-UNO, opuesta a Belaunde y sus reformas, controlaba el 61% de los votos de la Cámara de Diputados y 56% de la Cámara de Senadores. Los ministros de Belaunde fueron censurados con frecuencia por esta alianza, y reformas legales importantes (como el aumento de impuestos de 1967) no fueron aprobadas, debilitándolo aún más. La frustración popular con este gobierno democrático-desarrollista llegó a su punto más alto en 1968, en medio de una crisis económica, cuando fallaron los intentos de resolver la disputa con la petrolera IPC, símbolo del poder de los viejos enclaves extranjeros, abriendo las puertas a reacciones nacionalistas que exigían cambios radicales. Sus aliados progresistas, incluso revistas que antes lo apoyaron, como *Oiga* de Francisco Igartua, abandonaron al gobierno, y similares reacciones ocurrieron entre los militares y la Iglesia católica, que viraban a la izquierda. Tomando por sorpresa al país, el ala más radical de la fuerza armada, aliada con intelectuales progresistas provenientes del APRA y distintas corrientes socialistas y democristianas, tomaron la iniciativa de derrocar a Belaunde e inauguraron «la revolución peruana». En ese momento, el Perú giró bruscamente a la izquierda por medio de un golpe de Estado, tomando un camino que pocos consideraron posible pero que se hizo viable al fracasar el cambio por vías democráticas y ser derrotadas las insurgencias revolucionarias.

Conclusiones

El modelo extractivista apoyado por las élites económicas oligárquicas, funcionando políticamente sobre la base de democracias limitadas o gobiernos represivos (militares o civiles), tuvo una vida prolongada, más larga que en otros países latinoamericanos, llegando a perdurar hasta comienzo de la década de 1960. Comenzó con la era del guano, extraordinario producto de exportación, seguido lue-

go por la Guerra del Pacífico (que puso fin a esa etapa), desarrollando una canasta diversificada de materias primas al final del siglo XIX, y continuando con fuerza hasta poco más de la primera mitad del siglo XX. Esta exportación diversificada se basó en productos agropecuarios y minerales ubicados en sus tres regiones naturales: algodón, azúcar, pesca, petróleo, cobre y hierro en la costa; minería de cobre, oro, plata, hierro y zinc en la sierra, así como lana y algo de ganadería vacuna; y caucho, café, coca y maderas en la selva. Este desarrollo concentrador de riqueza, y el patrón elitista de gobierno que lo acompañó, se prolongó debido a que fue capaz de prevenir repetidos intentos de reforma, superando retos surgidos de la crisis del mercado mundial y episodios recurrentes de crisis fiscal nacional, aunque teniendo cada vez menos viento a favor. Las élites frenaron el desarrollo social y la modernización económica en un momento en que aumentaban las demandas de cambio internas, provenientes sobre todo de la clase media y popular. A nivel internacional, la irrupción de la Revolución cubana de 1959 y el peligro de propagación de la revolución, empujó a los EUA a impulsar y financiar planes de modernización y cambio social. Cuando el viento modernizador hizo llegar a la presidencia al arquitecto Belaunde, las élites, que todavía contaban con diversas fuentes de poder económico e informativo, se las agenciaron para frenar las reformas.

De acuerdo a los historiadores económicos Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram (1978), la economía peruana de finales del siglo XIX hasta la mitad del siglo XX evidenciaba importantes limitaciones que forman parte de este panorama crecientemente preocupante. Bajo el dominio de las élites oligárquicas, como hemos visto, el camino hacia una modernización gradual y negociada demostró ser altamente problemático.

En primer lugar, según los autores, las élites del poder oligárquicas «fueron incapaces de lograr un crecimiento independiente y autosuficiente en el marco del sistema capitalista» (p. 397). En efecto, desde el inicio, la debilidad de los capitalistas nacionales se hizo evidente al formarse alianzas en torno a un capital extranjero más fuerte y dinámico. El Estado, desigualmente desarrollado, trabajó para beneficio de las industrias extractivas, actuando como gendarme antes que como un agente de bienestar.

En segundo lugar, «falló totalmente en distribuir los beneficios del crecimiento más allá de un pequeño sector “moderno” y favorecer a las masas empobrecidas» (p. 397). A pesar de la extraordinaria riqueza natural, y las rentas producidas por esa base material, las ganancias se mantuvieron concentradas en manos de los dueños de haciendas, industrias extractivas y bancos, o se dilapidaron en repeti-

dos episodios de corrupción. De manera lenta pero persistente, una pequeña clase media comenzó a aparecer, pero teniendo limitadas capacidades de negociación, mientras las masas campesinas se mantuvieron al margen de la incipiente modernización. Frustrados por la falta de oportunidades, el radicalismo agrario se comenzó a extender, mientras un número cada vez más alto de personas migraba a las ciudades, produciendo nuevas formas de pobreza urbana.

En la arena política, el desarrollo estatal, como hemos visto, demostró ser lento y desigual. La oligarquía se las agenció para manejar el Estado directamente hasta 1919 (desde la República Guanera hasta la República Aristocrática, durante el primer y el segundo civilismo), y desarrolló luego formas indirectas dictatoriales con apoyo de los militares en años posteriores para impedir la entrada de las masas a la política. Los gobiernos oscilaron entre períodos de represión, en los que perseguían a los partidos radicales y reprimían los movimientos y organizaciones sociales, pasando por pequeños experimentos democráticos (entre los que destaca el período 1945-1948), permitiendo solo ocasionalmente formas limitadas de legislación social, por lo que no se pudieron eliminar las formas tradicionales de explotación asociadas al latifundismo heredado de la Colonia. Los pobres de la ciudad, los indígenas y el campesinado, más que la clase obrera, que al menos contó con sindicatos, fueron las víctimas principales de un sistema basado en la exclusión. A pesar de que se aprobaron numerosas constituciones, el derecho al voto popular siguió estando restringido a personas que supieran leer y escribir. Aunque esta limitación fue disminuyendo con el paso del tiempo (al reducirse el analfabetismo con la extensión del aparato educativo), se mantuvo como un símbolo de la exclusión política y del poder de las viejas élites. Los intentos de cambio democrático fallaron incluso durante el gobierno de Belaunde, al bloquear la oligarquía en alianza con un APRA rechazado, una alternativa de cambio democrático, abriéndose ese modo las puertas a alternativas más radicales por la vía militar.

Tabla 1. Regímenes políticos de 1840 a 1968: estructuras económicas, políticas y sociales

	Ciclo económico	Tipo de materias primas y principales unidades económicas	Alianza dominante en el Estado	Situación social: distribución y conflictos
República Guanera Década de 1840-1879. Reordenamiento a partir del guano hasta la Guerra del Pacífico.	<i>Boom</i> del guano, el principal (gran ventaja comparativa) pero no único producto de exportación gracias a la demanda internacional.	Guano de isla, y en mucho menor medida algodón y azúcar en la costa, minería de plata y lana en la sierra. Consignatarios del guano nacionales y extranjeros: primera élite republicana.	Estado patrimonialista elitista. Democracia elitista liberal reemplaza al primer militarismo con José Pardo y Lavalle y el Partido Civil. Se ordena el Estado y promueve los ferrocarriles. Contrato Dreyfus.	Culles y migrantes europeos. Se elimina la esclavitud y se intenta la eliminación del tributo indígena. Estallidos sociales. Masas sin derechos.
República Aristocrática 1896-1919 Desde la Reconstrucción Nacional hasta la crisis al fin de la Primera Guerra Mundial.	Nuevo ciclo estimulado por la Segunda Revolución Industrial dinamiza exportaciones de una canasta diversa de materias primas. Predominio inglés inicial. Luego se abre el Canal de Panamá y comienza a entrar capital de los EUA.	Azúcar y algodón se modernizan. Crecen <i>company towns</i> mineros y comerciales (Cerro Corp., IPC, Grace). Lana y caucho integran sierra y selva a cadenas exportadoras manejadas por hacendados y caucheros.	José Pardo y Barreda: segundo civilismo: azucareros, algodonneros y mineros. Estado gendarme, promotor de inversión en carreteras. Primer Código de Minería.	Se busca la redención del indio. Primeros sindicatos y partidos de masas. Lucha por las 8 horas y reforma universitaria. Se mantiene exclusión social y política con represión.
Autoritarismo Extractivista 1919-1930; 1930-1962 De Leguía y la crisis de 1930 al tercer militarismo anticomunista.	Sigue alta la demanda internacional de materias primas viejas y nuevas. Mayor comercio, inversión y préstamos con los EUA desplazan a capitales ingleses.	Capital estadounidense desplaza al inglés y se desarrollan grandes <i>company towns</i> . Nueva minería moderna de tajo abierto (SPCC) y exportaciones pesqueras. Crisis del algodón. Crecen industrias manufactureras y surgen nuevos bancos.	Estado represivo dirigido por dictadores civiles y militares. Enfatiza represión y promoción de nuevas exportaciones y generación de empleo. Código de Minería de 1950. Sigue fiebre de carreteras. Oligarquía pacta con APRA (Prado) e intenta controlar democratización.	Dictadura cierra el sistema político ante presiones de estudiantes, campesinos y obreros. APRA y socialistas oscilan entre la revolución, la conspiración y la participación electoral. Algunas conquistas sociales.
Populismo pendular: democrático y autoritario 1962-1990 Primer gobierno de Belaunde y su plan de modernización incremental, que fracasa. Velasco y la revolución militar. Vuelta a la democracia en 1980, que se debilita con la crisis recesivo-inflacionaria y la guerra interna.	Procesos de integración latinoamericana e industrialización nacional. Aparecen Empresas Multinacionales de EUA, Europa y Japón y se instalan en el mercado interno. Esratización de recursos naturales. Crece la financiación externa y hace que sea más difícil la viabilidad del modelo de economía protegida.	Exportaciones caen con estatización y énfasis en políticas urbano-industriales. Surge la gran empresa estatal y las industrias manufactureras urbanas mientras decae la agricultura al fracasar el cooperativismo. Se intenta producir petróleo y se construye un oleoducto. Comienzan las exportaciones no tradicionales.	Estado desarrollista y partidos de masas de centro e izquierda. Elecciones municipales (1963) y sufragio universal (1980). Velasquismo liquida oligarquía e intenta industrialización nacionalista y redistribucionista autoritaria. Democracia de masas en 1980 intenta desarrollar economía social de mercado, pero crisis la debilita.	Migración del campo y desarrollo urbano, aparece sector informal. Crecen luchas sociales dirigidas por la izquierda y aumenta el empleo y mejoran las políticas sociales. Movimientos de masas se debilitan con crisis. Aparecen SL y el MRTA y tendencias autoritarias mientras se debilitan sindicatos y partidos de masas.

Elaboración: Francisco Durand, sobre la base de los estudios históricos citados en el trabajo.

Capítulo 3. Autonomía estatal y élites peruanas

En las primeras horas del 3 de octubre de 1968, un golpe militar derrocó a Fernando Belaunde Terry, ocupando el Estado una junta dirigida por el general Juan Velasco Alvarado. Belaunde fue sacado sin ceremonias de Palacio de Gobierno en Lima y llevado a un avión con rumbo a Argentina. Cinco días después, las tropas tomaron el control de las instalaciones petroleras peruanas en Piura, donde el gobierno nacionalizó los activos de la International Petroleum Corporation (IPC), una subsidiaria de la Standard Oil de Nueva Jersey. Aunque esta expropiación era la culminación de una disputa que venía agravándose a fuego lento, también representó un rompimiento en las relaciones peruanas con empresas extractivas extranjeras y, de hecho, con casi todo el sector privado. El gobierno de Velasco, o Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, como se hacía llamar, tendría una orientación muy distinta a las dictaduras militares que lo precedieron. Su reformismo, nacionalismo e inclinación izquierdista lo hacían muy diferente a las otras dictaduras anticomunistas que gobernaron una buena parte de América Latina en esa época.

El gobierno de Velasco duró hasta 1975, demostrando ser una presidencia fundamental en la historia política peruana. Además de la IPC, el gobierno nacionalizó la mayoría de las otras industrias extractivas principales; organizó una reforma agraria de largo alcance que quebró rápida y efectivamente el poder de la vieja oligarquía terrateniente del país, creando un sistema de cooperativas campesinas y obreras; implementó formas novedosas de participación laboral en la industria manufacturera; desterró los partidos políticos tradicionales; extendió en gran medida la participación estatal en la economía; desarrolló a niveles más altos la planificación estatal; promovió activamente la industrialización, siendo

impulsada por altos aranceles y subsidios monetarios, crediticios y tributarios; y entabló relaciones internacionales de apoyo al Tercer Mundo, políticas que fueron diseñadas para reducir la dependencia del Perú de las potencias extranjeras. El gobierno logró muchos de estos objetivos, y aunque varios de los logros fueron revertidos posteriormente, marcó una diferencia clara de la dinámica política peruana al romper el patrón histórico de dominación de las élites que identificamos en el capítulo anterior.

Aunque la lógica detrás del velasquismo parecía inconsistente por momentos (lo que fue tema de controversia tanto durante el régimen como después), se caracterizó por su intento de desarrollar una nueva concepción del rol del Estado y su relación con la sociedad, particularmente frente al sector privado al terminar con la inviolabilidad de los derechos de propiedad privada. El Estado, así se planteaba, existía para servir al interés público y no solo los intereses de una minoría rica. En la visión velasquista, el Estado debía tener autonomía de las élites tradicionales (Cleaves & Peasea, 1983), manteniendo el equilibrio en la sociedad con la famosa fórmula de «ni capitalista ni comunista» (Mauceri, 1996). Además, el Estado se convertiría en el principal agente del desarrollo económico, ayudando a superar el supuesto rezago del Perú para forjar un futuro diferente basado no solo en la actividad extractiva sino también en el crecimiento industrial. Siguiendo con la experiencia intervencionista de otros países de Sudamérica, el Estado sería reconstituido de modo corporativista, donde los intereses de diferentes grupos sociales finalmente se verían reflejados en y conciliados por el Estado. Mientras el sector empresarial tendría influencia en el Estado (siempre y cuando siguiera las reglas de la «revolución»), otros sectores sociales autorizados también participarían en la economía: obreros, campesinos, y hasta consideraba la inclusión de las poblaciones migrantes, cuyo peso aumentaba en ese momento al ocurrir una explosión urbana.

En la práctica, este ambicioso proyecto de construcción de un nuevo Estado demostró ser difícil de realizar. Como veremos en este capítulo, la naturaleza de los lazos entre el Estado y las empresas, por un lado, y el movimiento popular, por el otro, fue particularmente ambigua. También veremos cuán frágil resultó ser el experimento del desarrollo impulsado por el Estado. La caída de Velasco en 1975 dio paso a una década de liberalización, tanto política como económica, durante la cual sus reformas fueron revertidas y se abandonaron muchas de sus innovaciones institucionales. La liberalización económica (con excepción del gobierno de Alan García entre 1985 y 1990) produjo una relación más íntima entre las élites y el Estado; también generó una relación más contenciosa con las organizaciones populares que habían sido empoderadas por la experiencia de Velasco y cuya

influencia significativa llegó a su punto más alto a finales de la década de 1970 e inicios de la de 1980.

Velasco y las élites

Velasco y sus asesores buscaron una estrategia diferenciada de interacción con el sector empresarial aprovechando su férreo dominio sobre la maquinaria estatal. A pesar de este control, el régimen no logró forjar alianzas estables y el empresariado nacional terminó dividiéndose entre opositores y aliados del régimen.

Para aislar a la vieja oligarquía, Velasco usó una táctica de ataque por sorpresa. Primero tomó control de la tierra con la Reforma Agraria de 1969, luego clausuró la Sociedad Nacional Agraria (SNA), nacionalizó lo que quedaba del imperio Prado (Banco Popular, diario *La Crónica*) y tomó control de *La Prensa*, propiedad de Pedro Beltrán, dirigente de la SNA. Estos pasos se dieron de forma rápida y fueron irreversibles. Con otros grupos empresariales modernos, el gobierno usó diferentes métodos, por lo que no estaban seguros de cómo responder frente a un Estado a la vez autónomo y militarizado y que imponía sus propias reglas sin consulta, siendo algunas favorables a sus intereses y otras no.

En el caso de las empresas extranjeras, Velasco nacionalizó una considerable cantidad pero negoció con otras. Como hemos visto, empezó con la IPC, siguiendo con las haciendas que eran propiedad de Grace y Co., el Banco Continental y las empresas pesqueras, para luego ir adoptando un enfoque más pragmático y de mayor negociación (Goodsell, 1974). Para evitar sanciones estadounidenses y mantener abiertas las líneas de crédito, el gobierno firmó el acuerdo Green-Mercado, pagando US\$ 76 millones en compensaciones por expropiaciones. Al mismo tiempo, negoció de forma pragmática con la Southern Peru Copper Corporation (SPCC) y la AT&T al comprometerse a realizar inversiones: la enorme mina de cobre Cuajone y el Hotel Sheraton de Lima, respectivamente. Con la Cerro de Pasco Corporation, el gobierno siguió una estrategia similar, pero al final la empresa se rehusó a invertir en Antamina. Ante esta negativa, sus activos peruanos fueron expropiados y el gobierno terminó pagando una compensación.

Siguiendo con esta política diferenciada (conocida por los industriales nacionales como «la política del salchichón», un gobierno fuerte que te va comiendo a pedacitos), Velasco buscó construir una alianza con empresarios de los sectores más modernos de la economía, cuyo apoyo era necesario para impulsar su estrategia de industrialización (Durand, 1983). Creyendo inicialmente que el gobierno se limitaría a enfrentar a la oligarquía, y expropiar unos cuantos intereses extractivos, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) dio inicialmente su apoyo

a la Reforma Agraria y otras medidas nacionalistas. Aprovechando este apoyo, los militares trataron de organizar un sector de «empresarios dialogantes» que estuvieran dispuestos a cooperar con el gobierno. Estas aproximaciones llevaron a la conformación de alianzas sustentadas en mecanismos formales e informales de coordinación. Los mecanismos informales incluían reuniones conocidas como «Alteco» (almuerzo, té, comida), donde líderes empresariales importantes y generales se reunían los días domingo para hablar de política y negocios. Esta relación de comunicación privada fue fortalecida con la participación de industriales como Eduardo Dibós en la Alcaldía de Lima y Dionisio Romero en el directorio del Banco Industrial del Perú y el recientemente creado Ministerio de Industria; y algunas figuras importantes del mundo de los negocios integraron el Consejo Consultivo del Ministerio de Economía y Finanzas, dirigido por el general Francisco Morales Bermúdez. Otro canal importante y más amplio de comunicación con los empresarios se estableció en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE), organizada por el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE). Cada año, empresarios, militares y tecnócratas desarrollistas se reunían en las CADE para discutir las reformas en curso, por lo que la conferencia se convirtió, en palabras de uno de sus organizadores, en un «parlamento alternativo».

Estas alianzas no tuvieron únicamente una base política. También se sustentaban en generosos incentivos (dólar barato, exoneraciones tributarias y créditos subsidiados de la banca estatal de desarrollo) y medidas como la nacionalización bancaria, que limitó las acciones del capital extranjero a menos de 50%, permitiendo a los empresarios nacionales ejercer control sobre bancos importantes, como el Banco de Crédito del Perú, el más grande del país. No obstante, estos nombramientos e iniciativas de diálogo, y los diversos subsidios a las empresas privadas, no lograron disipar el clima de temor al Estado debido a un exceso de intervencionismo que podría eventualmente volcarse contra toda la clase empresarial. Si los terratenientes perdieron sus haciendas y les cerraron su gremio, sus periódicos, ¿no podría pasar lo mismo con los empresarios modernos?

Confirmando estos temores, en julio de 1970, sin consulta previa, el gobierno aprobó una ley para la creación de las Comunidades Industriales, obligando a las empresas manufactureras a repartir 25% de sus utilidades con sus trabajadores: 10% en efectivo y 15% en acciones, hasta llegar a un máximo de 50%, permitiéndoles de esta manera coparticipar en la administración (Alberti, Santisteban, & Pásara, 1977). Esta reforma, presentada como un modelo de «paz laboral», entró en vigor en un momento en que crecía el sindicalismo radical y no fue bien recibida por los industriales. En 1972, después de un fuerte debate interno, la SNI eligió a Raymundo Duharte como su nuevo presidente, un dirigente que

representaba la línea dura. Duharte condenó los objetivos «comunistas» del gobierno y criticó a los empresarios que habían sido nombrados en diferentes cargos públicos. La SNI también atacó la reforma de la empresa, presentándola como un intento corporativista del gobierno para crear una nueva organización empresarial compuesta por empleados y trabajadores que daría lugar a la lucha social antes que a la paz laboral (Sociedad Nacional de Industrias, 1977). Duharte y su grupo no solo pasaron a la oposición declarada, sino que buscaron activamente a civiles y militares para sacar a Velasco del poder (sin éxito) y detener el crecimiento de las organizaciones populares. En 1973, Duharte fue deportado a Ecuador, con lo que cesaron por un tiempo las conspiraciones.

Este grupo de empresarios de línea dura coexistió con otro más abierto al diálogo, que buscaba la forma de involucrarse en el diseño de las políticas públicas. El día que deportaron a Duharte, se fundó la Asociación de Exportadores (ADEX). Alejandro Tabini, un conocido industrial, fue nombrado primer presidente del nuevo gremio, destacando su gestión por su consistente apoyo al gobierno y de paso su defensa a los subsidios para exportadores (Certex). Por su parte, IPAE mantuvo su conferencia anual y, a pesar de las tensiones, el diálogo de los empresarios con los tecnócratas civiles y militares para desarrollar la industria continuó. Como el propio Tabini declaró en la CADE de 1974, algunos empresarios quisieron descarrilar el «tren de la revolución», mientras otros (como los agremiados de ADEX), se subieron a bordo para asesorar a la «tripulación».

A inicios de 1975, estando Velasco enfermo y cada vez más aislado, la mayoría de líderes empresariales prefirieron prestar su apoyo a la corriente derechista liderada por el general Morales Bermúdez. El gobierno de Morales Bermúdez estuvo bajo la presión del sector empresarial para reducir la autonomía estatal, revertir algunas de las políticas más nacionalistas, acabar con la reforma de la empresa y la reforma agraria, recortar el poder de los sindicatos y atender los crecientes problemas fiscales del gobierno con recortes presupuestales. Este era en realidad un plan de estabilización económica, pero el gobierno carecía de un plan político propio y optó por retirarse ordenadamente de la política.

Velasco, las organizaciones sociales y la izquierda

La Reforma Agraria de 1969 fue una de las más radicales de América Latina debido a que redistribuyó de golpe alrededor de la mitad del área productiva total de tierras del Perú a casi un tercio de la fuerza laboral rural en la forma de cooperativas agrarias. De ese modo fue como acabó el antiguo sistema semifeudal de tenencia de la tierra en la sierra conocido como gamonalismo (Caballero, 1981),

y al mismo tiempo se tomó el control de tierras altamente rentables de azúcar y algodón en los valles irrigados de la costa (Mayer, 2009). Aunque la reforma quedó lejos de resolver los problemas de pobreza y marginación rural, ayudó a eliminar viejos sistemas de explotación social y crear nuevas formas de organización y participación. En la sierra, las llamadas SAIS (Sociedades Agrícolas de Interés Social) incluyeron grandes extensiones de tierras concedidas principalmente a los trabajadores de las antiguas haciendas. En los valles de la costa, las plantaciones azucareras rentables de la región costera norte se convirtieron en Cooperativas Agrarias de Producción (CAP). Estos mecanismos en su conjunto representaron el 75% de las tierras redistribuidas, siendo la parte restante transferida a productores y comunidades campesinas (Klarén, 2000, pp. 346-349). Cabe señalar que muchos productores rurales fueron excluidos de la reforma, en particular las comunidades indígenas de la sierra, muchas de cuyas tierras habían sido tomadas por los gamonales durante anteriores generaciones.

La Reforma Agraria dio un impulso fundamental hacia la integración de la gran población campesina peruana a la vida nacional, siendo también una fuente de apoyo político al gobierno militar. La Confederación Nacional Agraria (CNA) se constituyó como una organización defensora del gobierno, y su fuerza principal estuvo concentrada en las cooperativas costeras. La reforma también tuvo otro efecto organizativo al aumentar el número de afiliados de la Confederación Campesina del Perú (CCP), establecida inicialmente en 1947, cuya fuerza se concentraba en la sierra. Para 1997, la CCP, de orientación izquierdista, afirmaba contar con unos 200.000 afiliados. Las cooperativas estuvieron teóricamente administradas por los beneficiarios de la Reforma Agraria, pero en la práctica su manejo estuvo en manos de agrónomos y técnicos nombrados por el Estado, que frecuentemente entraron en conflicto con los beneficiarios. Tampoco faltaron tensiones entre las cooperativas y las comunidades excluidas de los beneficios de la Reforma Agraria.

Se ha argumentado que este tipo de reforma vertical orientada por el Estado fue una estrategia preventiva para evitar que el Perú siguiera el camino del «comunismo» abierto unos años antes en Cuba (Stepan, 1978). El crecimiento de la agitación rural y las ocupaciones de tierras empezaron al final de la década de 1950. Durante la década de 1960, agrupaciones guerrilleras (principalmente en la ceja de selva) en Cusco y Junín iniciaron operaciones que emulaban las tácticas de los hermanos Castro en la Sierra Maestra cubana. Hugo Blanco había intentado alzar el estandarte de la revolución campesina en La Convención a principios de la década de 1960 (Rénique, 1991), y durante el gobierno de Belaunde en 1965 se dieron tres instancias aisladas de insurrección guerrillera, pero fueron rápida-

mente suprimidas por las fuerzas contrainsurgentes. Más importante fue el proceso de ocupaciones de tierras, estimulado en gran medida por el programa tímido de reforma de tierras de Belaunde de mediados de la década de 1960.

En las ciudades también hubo razones para creer que las antiguas estructuras de dominación ya no podrían contener las presiones sociales y que hacían falta nuevas iniciativas de cambio. Aunque en comparación con otros países sudamericanos el Perú se había rezagado en términos de industrialización, este sector empezó a acelerar su crecimiento a finales de la década de 1950, aumentando al mismo tiempo el número de sindicatos. La sindicalización también había empezado a arraigarse en el sector público, que se encontraba en expansión en ese momento. Influido por teorías de coparticipación obrera (como hemos señalado antes), el gobierno de Velasco introdujo la Comunidad Industrial. Al mismo tiempo, el gobierno intentó crear una estructura sindical paralela, organizando la Confederación de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP) para servir de contrapeso a la Confederación de Trabajadores del Perú, de orientación aprista, y sobre todo a la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), de tinte más radical y orientación comunista. Las políticas de Velasco para el fomento de la organización laboral tuvieron como resultado el fortalecimiento de las estructuras sindicales, pero la iniciativa de la CTRP no tuvo mucho eco, y más bien crecieron la CGTP y las federaciones dirigidas por militantes de «nueva izquierda» más radicales.

El aumento de la migración rural-urbana a partir del final de la década de 1940 dio eventualmente paso al desarrollo de grandes urbanizaciones populares, muchas resultado de ocupaciones de tierras del Estado ubicadas en la periferia de las ciudades peruanas, constituyendo otra fuente potencial de presiones sociales hacia el Estado. Con la creación del Sinamos (Sistema Nacional de Movilización Social), el gobierno de Velasco intentó canalizar el apoyo popular hacia el gobierno, intentando contener los efectos de la movilización. Para 1970, se estima que casi un tercio de la población de Lima habitaba en los que se llamaban eufemísticamente «pueblos jóvenes». Sinamos ayudó a organizar comunidades locales de autoayuda, cumpliendo un papel significativo en el fortalecimiento de las capacidades organizativas de los pueblos jóvenes, pero con frecuencia funcionó más con un afán de «movilización» que de «control».

Ahora bien, que los dirigentes militares radicalizados acertaran en su lectura de que el país estaba al borde de la revolución es, por supuesto, una cuestión diferente. Aunque hubo señales de mayor militancia en ciertas zonas, hubo poco para entrelazar los diferentes estallidos individuales en un solo movimiento social más unificado y capaz de desafiar el *statu quo*. Persistió una brecha importante entre

instancias incipientes de organización urbana o sindical y lo ocurrido en el sector rural. La izquierda peruana se permeó de diferencias ideológicas, particularmente después de la ruptura sino-soviética en 1964, que dividió al Partido Comunista en dos, con subdivisiones frecuentes en los años siguientes. Las insurgencias rurales habían sido improvisadas y dirigidas principalmente por intelectuales de clase media que tenían poco en común, socialmente o lingüísticamente, con aquellos que querían movilizar. No obstante, también se evidenció a finales de la década de 1960 que el sistema antiguo de tenencia de la tierra ya no era viable, particularmente a medida que las nuevas ideas sobre el desarrollo empezaron a penetrar en la mentalidad de la jerarquía militar peruana.

Lo que sí quedó claro durante el período de Velasco fue que el cambio de régimen hacia un gobierno más abierto a la reforma social tuvo un impacto en estimular las organizaciones populares. Como hemos visto, el arranque de una agenda más radical de reforma agraria provocó que las federaciones y comunidades campesinas desarrollaran iniciativas. El proceso de cambio tomó una dinámica propia, obligando a los campesinos a organizarse para empujar y defender los avances. A pesar de los intentos del Sinamos y otras iniciativas de construir puentes entre el movimiento popular y el Estado, el sistema imaginado de control rápidamente se desbarató. Los grupos cuya «movilización» Sinamos quería canalizar y controlar, rápidamente se convirtieron en actores autónomos con agendas políticas propias, estimulados por la retórica de tinte radical del discurso oficial.

El período velasquista también vio el crecimiento de partidos marxistas de izquierda que buscaban aprovechar esta efervescencia social para imprimirle otra orientación política. Establecido en 1928 por José Carlos Mariátegui como el Partido Socialista, y convertido en 1930 en el Partido Comunista Peruano (PCP), esta organización mantuvo un perfil relativamente pequeño, limitado por la poca industrialización del país y el consiguiente reducido contingente obrero, y una férrea rivalidad con el APRA. En la década de 1960 sufrió una serie de cismas, inicialmente como consecuencia de la ruptura sino-soviética en 1964 y posteriormente con facciones promaoístas radicales que eventualmente llevarían a la formación de Sendero Luminoso. Las divisiones dentro del APRA también desencadenaron el surgimiento de nuevos grupos de izquierda. Durante el período de Velasco, los partidos de izquierda empezaron a tomar un papel mucho más activo dentro de las organizaciones populares. Por su parte, el PCP logró aprovechar la marginación del APRA del escenario político para expandir su esfera de influencia. A la vez, emergieron partidos nuevos y más radicales, cuyas raíces datan de la década de 1960, entre ellos los de la «nueva izquierda» como Vanguardia Revolucionaria (VR), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el

Ejército de Liberación Nacional (ELN). La «nueva izquierda» planteó una crítica a las reformas de Velasco y mantuvo una posición hostil al PCP, al que veían como un «compañeros de viaje» de los militares. VR, en particular, desarrolló una base campesina fuerte dentro de la CCP, ayudado por la frustración con la lentitud de las expropiaciones y las limitaciones de la Reforma Agraria.

Aunque el miedo a la agitación izquierdista ayudó a precipitar el golpe de 1968, las políticas del período velasquista (y sus limitaciones) fomentaron en gran medida el desarrollo de una izquierda militante, cuya influencia florecería en los diez años siguientes. Aunque los partidos de izquierda crecieron como producto del desencanto con los logros del velasquismo, fue el retorno del liberalismo económico y el desmontaje de muchas de las reformas iniciadas por el gobierno de Morales Bermúdez lo que acrecentó su influencia en la política peruana.

Un renacer liberal (1975-1985)

El golpe de agosto de 1975 que derrocó a Velasco, y su muerte, ocurrida poco después, dieron paso a un retorno a políticas económicas más liberales. En el dominio político, empezó una transición prolongada hacia un gobierno civil en 1980 con el retorno de Belaunde al palacio de Pizarro, de donde había sido bruscamente expulsado 12 años antes. Antes, como parte clave de la transición ordenada, ocurrió la elección (en 1978) de una Asamblea Constituyente que el año siguiente reescribió la Constitución del país, reemplazando la anterior Constitución de 1933. Belaunde gobernó durante un período de cinco años (1980-1985) durante el cual las élites empresariales del país, debilitadas por el gobierno de Velasco, recuperaron mucho de su poder e influencia gracias a una serie de políticas diseñadas para beneficiar al sector privado. La izquierda, a su vez, logró transformar su belicosidad insurrecta en formas más convencionales de participación político-partidaria, involucrándose en varias rondas de elecciones: la Asamblea Constituyente de 1978, las elecciones presidenciales de 1980, las elecciones locales de 1980 y 1983, y llegando a la siguiente ronda de elecciones presidenciales en 1985.

Al asumir el mandato en 1975, Morales Bermúdez (el conservador exministro de Finanzas de Velasco) mostró pocas señales de querer presidir una reversión de las políticas de su antecesor. Sin embargo, la situación económica, y en particular una crisis aguda de balance de pagos, le dejaron poca alternativa. Después de haberse prestado fuertemente dinero de bancos comerciales internacionales, especialmente por la superabundancia de petrodólares, los acreedores del Perú cambiaron su postura a medida que subían las tasas de interés y el dólar y caían los precios de los *commodities*. Actuando juntos, los bancos y el Fondo Monetario

Internacional, empezando con Morales Bermúdez, exigieron poner fin a las políticas intervencionistas e impulsar un equilibrio de las finanzas públicas y una devaluación de la moneda. Estas condiciones estándares obligaron al nuevo gobierno a empezar a liberalizar el comercio, promover la inversión extranjera y adoptar políticas de austeridad que implicarían grandes recortes en el gasto público.

Estas políticas, naturalmente, fueron celebradas por la mayoría de los empresarios, al menos por aquellas empresas que habían sobrevivido el período anterior y que querían terminar con el intervencionismo estatal. La Reforma Agraria llegó a su fin, y también las Comunidades Industriales, que habían sido toda una pesadilla para las empresas manufactureras, que siempre se opusieron firmemente a permitir que los trabajadores y representantes sindicales participaran en la administración de sus negocios. El nuevo gobierno rápidamente suspendió el *modus vivendi* establecido bajo Velasco con el Partido Comunista y la federación sindical más importante, la CGTP. El programa Sinamos concluyó y el nuevo gobierno introdujo cambios en la legislación laboral para reducir la estabilidad laboral, facilitando las cosas para que los patrones contrataran o despidieran a sus trabajadores a voluntad (sujeto a algunas restricciones legales). Algunos de los empresarios que habían huido del Perú, o que fueron obligados al exilio, regresaron al país. Pero, para la mayoría, esta «segunda fase» del gobierno militar, como se denominó oficialmente, no fue ni santa ni pecadora, por lo que la población empezó a pedir un retorno al gobierno civil elegido para resolver sus problemas. Para el año 1977, el gobierno de Morales Bermúdez ya se encontraba políticamente aislado y optó por una estrategia de transición que abriría el camino a la liberalización económica y política, mientras mantenía las garantías institucionales que buscaban proteger a la jerarquía militar de juicios.

El gobierno de Belaunde empezó su gestión en julio de 1980 y fue muy diferente a la administración desarrollista que se había iniciado en 1963, inspirado en aquel entonces por las ideas reformistas de la Alianza para el Progreso y la doctrina de la Cepal de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Al timón del Ministerio de Economía y Finanzas se encontraba el millonario empresario y financista Manuel Ulloa, quien también participó en el gabinete hasta 1982 como presidente del Consejo de Ministros. Alrededor de él se instaló un equipo selecto de neoliberales (el autodenominado «Dinamo»), compuesto principalmente por economistas entrenados en los Estados Unidos, algunos de la Universidad de Chicago. Sus preferencias políticas rápidamente se hicieron evidentes: impulsar el crecimiento de las exportaciones y poner fin a las políticas de ISI promoviendo la liberalización comercial, la inversión extranjera y la desregulación financiera. Una de las características más impactantes de la «nueva»

política económica fue eliminar las prohibiciones de importación y rebajar los aranceles, a la par que desregular el mercado laboral y terminar de erradicar los últimos vestigios de las Comunidades Industriales.

Este paquete de políticas fue respaldado con entusiasmo por el FMI y el Banco Mundial, organismos con los que el Perú entró a negociar una serie de programas de asistencia financiera. El paquete también fue bien recibido por el sector empresarial, muy interesado en liberar sus actividades de la interferencia y regulación estatal y reorganizarse en organismos efectivos de *lobby* como la SNI, ADEX y la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (SNMP), dado que esta última había quedado políticamente neutralizada durante el gobierno de Velasco. La reconstrucción del poder empresarial tomó tiempo, pero el segundo gobierno de Belaunde dio muchas facilidades para hacerlo. En 1984 se constituyó una nueva organización cúpula para las empresas al fundarse la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep).

La estrategia de liberalización económica de Ulloa quedó en gran medida abandonada al final de 1982, cuando sus promesas de crecimiento y generación de empleo demostraron ser poco factibles y la economía caminó rumbo a una severa recesión. La posición económica internacional negativa del Perú, de la cual se había recuperado después de la crisis de 1975 (en buena parte gracias a la apertura de la nueva mina Cuajone en Moquegua), volvió a ser deficitaria luego de la crisis de deuda mexicana de 1982, que restringió todo crédito de la banca comercial internacional. Pero también fue una consecuencia del cambio en las condiciones políticas del país y la consolidación de la izquierda como actor político importante.

En lo que concierne a la izquierda, la liberalización económica, el abandono de las políticas velasquistas, y la apertura del sistema político bajo la nueva Constitución (que permitió el sufragio universal por primera vez), generaron nuevas oportunidades electorales. El período de Velasco y su agenda reformista habían exacerbado las profundas divisiones ideológicas dentro de la izquierda, y muchos partidos y grupos estaban fuertemente enfrentados entre sí. El golpe de 1975 y las políticas de ajuste estructural que lo siguieron ayudaron a sanar algunas de estas diferencias y forjar una mayor unidad para enfrentar las políticas de austeridad y liberalización. Dos huelgas generales, en 1977 y 1978, avalaron esta tendencia hacia una mayor colaboración, así como acentuaron la respuesta del gobierno de Morales Bermúdez de efectuar despidos masivos. Sin embargo, a pesar de ello persistieron las diferencias tácticas y estratégicas, particularmente sobre la importancia del apego a la democracia como hoja de ruta viable. Mientras los partidos que habían simpatizado con el régimen de

Velasco tomaron una postura más moderada, hubo sectores importantes de la izquierda que se resistieron a este enfoque, abogando por organizar a las masas desde abajo como una forma de acumular fuerzas antes de lanzar un asalto final contra el Estado capitalista (sin descartar la lucha armada, el método indicado para algunos de lograr el poder).

El despido de trabajadores después de las huelgas de 1977 y 1978 debilitó el movimiento sindical y la izquierda en general y ayudó a una mayor aceptación de una estrategia electoral, empezando en 1978 con la elección de la Asamblea Constituyente. A pesar de estar dividida en varias facciones en competencia, la izquierda en su conjunto recibió el 36% de los votos, teniendo 34 de los 100 escaños de la Asamblea. Este avance también ayudó a movilizar apoyo dentro de la izquierda para desarrollar una estrategia electoral. El resultado electoral positivo también se debió en parte al hecho de que el partido de Belaunde, Acción Popular (AP), no participó. La izquierda en la Asamblea estaba representada por no menos de seis facciones diferentes. El APRA emergió con el mayor bloque, siendo su viejo fundador y líder, Víctor Raúl Haya de la Torre, el presidente de la Asamblea. En las elecciones de 1980, donde esta vez AP sí participó, la izquierda (con cinco listas en competencia) alcanzó solo 14% de los votos; Belaunde logró una victoria impresionante con 45% de los votos válidos, evitando que el APRA llegara a la presidencia. No fue hasta septiembre de 1980, en la antesala a las elecciones municipales en todo el país, que la izquierda se organizó para formar la Izquierda Unida (IU). En ese momento, la mayoría de los partidos políticos de izquierda habían llegado a la conclusión de que la vía electoral ofrecía las mejores posibilidades para llegar al poder, aunque muchas facciones todavía se sentían comprometidos ideológicamente con la lucha armada. En las elecciones municipales de 1980, IU recibió el 24% de los votos, un resultado mucho mejor que el registrado en las elecciones presidenciales de mayo de ese año.

La decisión de participar en la política electoral supuso tomar algunas decisiones difíciles para los líderes de los partidos de izquierda del Perú, particularmente para aquellos de postura más radical. La política electoral implicó participar en un juego de arreglos y concesiones, además de la formación de alianzas dentro de instituciones formalmente constituidas. Algunos de los partidos y grupos más «revolucionarios» todavía desconfiaban de aquellos que consideraban «reformistas». Pero la atracción era clara: la participación electoral traía consigo la oportunidad de fortalecimiento organizativo a nivel local sin tener la amenaza inmediata de represión estatal. El destino de otros movimientos izquierdistas en América Latina en ese tiempo (particularmente en Argentina y Chile) constituía un claro ejemplo de la vulnerabilidad de los partidos de izquierda frente a gobiernos cuyo

objetivo principal era destruir todo vestigio de izquierdismo; el Perú se mantenía como excepción a esta regla a principios de la década de 1980.

Las elecciones subsiguientes parecieron indicar que se podía avanzar por la vía electoral. Las elecciones municipales de noviembre de 2003 hicieron aumentar la tajada del voto de IU hasta un 29% a escala nacional. Las victorias de izquierdistas de Alfonso Barrantes como alcalde de Lima y Daniel Estrada en Cusco, entre otras, sirvieron para confirmar que sí era posible acceder al poder, aunque este solo fuera a nivel municipal. El declive de la popularidad del segundo gobierno de Belaunde, y el rol de la izquierda en desafiar su agenda neoliberal respaldada por el FMI en el Congreso y los medios de comunicación, también contribuyeron a ganar mayor presencia en el espacio político.

A medida que se aproximaban las elecciones de 1985, el APRA fue el rival principal para la izquierda dado que después de la muerte de Haya en 1979 se había renovado bajo el liderazgo de Alan García. Desde su formación a principios de la década de 1930, el APRA había sido un contrincante intelectual para la izquierda como un partido que ofrecía una política populista multclasista que competía con la ortodoxia revolucionaria del Partido Comunista (Stein, 1980). La tendencia de este partido de inclinarse hacia la derecha, particularmente en las décadas de 1950 y 1960, llegando a posturas explícitamente anticomunistas, abrió espacios para la izquierda. García aportaba un liderazgo nuevo al volver a una postura nacionalista en las elecciones presidenciales de 1985, opacando el liderazgo colectivo de la IU y robándole mucho de su protagonismo como opositores a las políticas promercado de Belaunde.

Los años de García: manejando la división política

Las elecciones de 1985 fueron un duro revés para Belaunde y Acción Popular, cuya agenda de liberalización había sido en gran medida frustrada por la creciente oposición y la falta de coherencia política a nivel gubernamental para sostenerla. Los dos partidos tradicionales de la derecha, AP y el Partido Popular Cristiano (PPC), pagaron el precio por dirigir lo que muy pronto había llegado a ser un gobierno impopular. Después de ganar con 45% de los votos en 1980, AP obtuvo solamente un 7% en 1985. El PPC, que había sido el socio minoritario de AP durante la mayor parte del segundo período de Belaunde, obtuvo el 12%. La IU obtuvo 25% de los votos válidos, resultado importante, pero el mayor ganador fue el APRA, que obtuvo un sólido 53% en la primera vuelta. En años anteriores, García había buscado renovar la imagen del APRA, presentándolo como un partido socialdemócrata de centroizquierda, desechando su imagen fuertemente

anticomunista. García tuvo una campaña electoral de nacionalismo económico, caracterizada por sus duras críticas a los efectos negativos de las políticas económicas liberales en los pobres, y contra la predilección aparente de Belaunde de mantener el pago de la deuda externa y recortar el gasto social.

Durante su gobierno, García decidió adoptar algunas de las propuestas claves de la izquierda planteadas durante la elección, en particular la de dejar a un lado las recomendaciones del FMI y la declaración de una moratoria en el pago de la deuda externa, limitando los pagos a un 10% del valor de las exportaciones. Al menos al principio, este programa aparentaba tener éxito al lograr estimular el crecimiento y el empleo, y bajar niveles de inflación monetaria peligrosamente altos. Los resultados de las elecciones municipales de noviembre de 1986 parecieron validar este giro a la izquierda: mientras el APRA recibió el 48% de los votos, la izquierda solo obtuvo el 31%, alcanzado su máximo nivel histórico. Los partidos de derecha obtuvieron solo el 15% de los votos.

Ningún presidente anterior, con la posible excepción de Velasco, enfatizó tanto como García la necesidad de cambiar la distribución altamente sesgada de ingresos del Perú. Sus discursos, antes de su elección y durante su gobierno, frecuentemente hicieron hincapié en la necesidad de reducir la desigualdad social. Su preocupación no solo fue retórica, dado que vio a la desigualdad como fuente de inestabilidad social y política. Pero el problema era cómo producir este cambio en un país con una administración estatal débil (y bastante corrupta) y una élite que nunca había mostrado entusiasmo alguno por políticas redistributivas. Su fórmula heterodoxa puso énfasis en el estímulo de la demanda local, y se basó en la creencia de que esta demanda respaldaría mejores precios para productos agrícolas, mientras al mismo tiempo daba asistencia directa a las personas pobres en las regiones más marginadas del país. Para 1987, esta fórmula mostraba claras señales de agotamiento.

A pesar de sus políticas y programas de izquierda, García intentó tomar en cuenta a los empresarios. Lo hizo a sabiendas de que sus políticas cortoplacistas de reactivación solamente funcionarían si la inversión seguía el pulso de la demanda. Para asegurar la inversión privada, buscó desarrollar relaciones personales con los grupos empresariales principales del país, los llamados «12 Apóstoles», con quienes intentó construir una relación especial y personal para que ampliaran o inauguraran nuevas plantas. Esta relación se examina en mayor detalle en el capítulo 5. Basta señalar aquí que García no intentó usar como intermediarios precisamente a aquellos grupos empresariales de *lobby* como la SNI y ADEX, que reaparecieron durante la década anterior, y en particular a la recién reconstituida Confiep, la cual consideró estar más interesada en la política partidaria de dere-

cha que en ayudar al gobierno en sus planes (Crabtree, 1992, pp. 84-85). En sus discursos, García evitaba criticar a la clase empresarial. De hecho, algunos de los grupos económicos más grandes, temerosos de la izquierda, parecen haber financiado su campaña presidencial.

Esta relación con los «12 Apóstoles» duró solo en la medida en que el retorno al crecimiento en 1986 alimentó los balances empresariales. Para 1987, el crecimiento sostenido parecía improbable. Entonces, molesto por su negativa a invertir en la economía, García recurrió a su plan (mal imaginado y mal preparado) de nacionalizar los bancos comerciales principales del país, consciente de que estos eran cruciales para los circuitos económicos de los grupos empresariales. Los resultados de este plan llevarían a un desafío político abierto con la clase empresarial del país. Junto con los partidos de derecha, los empresarios tomaron las calles. El 21 de agosto de 1987, un mitin masivo en la plaza San Martín de Lima marcó el nacimiento de un nuevo movimiento político basado en la movilización popular contra el gobierno. A la cabeza estaba el famoso escritor peruano Mario Vargas Llosa, quien llegaría a ser el candidato de la derecha en las elecciones de 1990. Los opositores tradicionales del APRA en ningún momento estuvieron resignados con el retorno de las políticas estatales fuertes que habían caracterizado el período de Velasco.

García trató a los partidos de la Izquierda Unida, y su fuerte presencia en el Congreso, con cierta cautela. Los partidos más moderados estaban abiertos al diálogo con el gobierno, mientras que sus facciones más radicales (y las de mayor poder político) se oponían, en especial las más abiertamente «revolucionarias», como Patria Roja y el Partido Unificado Mariáteguista (PUM), que habían unificado los remanentes de la VR con otros partidos más radicales. Con esta tensión siempre presente, el Partido Comunista cumplió un papel de buscar equilibrios. García logró exacerbar estas tensiones cortejando a Barrantes (quien había sido el candidato presidencial de la IU en 1985), quien mantuvo su puesto como alcalde de Lima hasta el final de 1986 y dirigía el ala menos radical de la IU. Mientras los actores «moderados» enfatizaron la necesidad de preservar la democracia a toda costa, los partidos más radicales todavía abogaban por usar el espacio ofrecido por la política democrática, fortalecer la organización popular, politizarla y prepararse para batallas futuras para conquistar el poder estatal. El dilema estratégico fue, por supuesto, profundizado y dramatizado por el rápido crecimiento de Sendero Luminoso durante estos años, y la expansión de su área de influencia de las áreas remotas de la sierra hacia Lima metropolitana, con la consiguiente proliferación de estados de excepción, que cerraron las competencias políticas en grandes áreas del país, especialmente aquellas donde la izquierda había organizado sus bases de apoyo.

El crecimiento en el apoyo electoral para la izquierda, o sus partes componentes, también hacía cuestionar la solidez de su organización a nivel local. Aunque no había mucha duda de quién controlaba el movimiento sindical (la confederación aprista CTP casi había desaparecido para la década de 1980, suplantada por la CGTP), en otras esferas la organización de las bases resultaba más precaria. El crecimiento de los comedores populares y los comités del Vaso de Leche a principios de la década de 1980 en asentamientos urbanos pobres había promovido otras formas de organización, involucrando de manera particular a las mujeres en la toma de decisiones políticas de forma mucho más participativa que en el pasado. Pero, a medida que García venía de más a menos, y se acentuaba la crisis económica, estos comités se volvieron mucho menos políticos y pasaron a ser un simple sostén de supervivencia. El control de la izquierda sobre la organización de barrios marginales de Lima y otras ciudades demostró ser incompleto, mientras el gobierno del APRA tuvo éxito considerable en integrar este tipo de organización en su estructura política mediante el uso de recursos estatales para dar empleo temporal y otros beneficios sociales a otras poblaciones que estaban sufriendo para ganarse la vida. En las zonas rurales también le resultó difícil a la izquierda expandir su influencia: por un lado, enfrentaba un gobierno que intentaba fortalecer su propia organización territorial para fines electorales, y por otro lado fue confrontada por el crecimiento de Sendero Luminoso, que operaba sin piedad en su área de influencia con quienes se rehusaban a aceptar plenamente su proyecto político dogmático y violento.

La izquierda peruana al límite

Fue en el centro vacacional de Huampaní, en las afueras de Lima, donde en enero de 1989 unos 3.500 delegados de la coalición de la Izquierda Unida (IU) se reunieron para constituir el Primer Congreso de dicho movimiento político. Los ánimos eran de optimismo, esperando que las divisiones y recriminaciones que habían frustrado esta organización de izquierda, una de las más importantes de Latinoamérica, se pudieran superar. El Primer Congreso fue la culminación de un proceso que había empezado dos años antes, logrando que los militantes de la IU se registraran sin importar su afiliación partidaria individual. Esta carnetización de afiliados avanzó distrito por distrito, y provincia por provincia, hasta abarcar todo el país. Más de 130.000 personas sacaron su carnet de la IU. Aunque es difícil medir la afiliación partidaria de esos años, estas cantidades sugieren que la IU debe de haber sido en ese momento la organización política de base más grande del país.

Sin embargo, en las semanas y los meses posteriores al evento de Huampaní, la IU fue perdiendo su fuerza electoral. Su campaña de carnetización resultó ser un ejercicio fugaz, condenado al fracaso. Antes de las elecciones presidenciales de 1990, que llevaron al poder al poco conocido candidato Alberto Fujimori, la IU se dividió en dos y cada facción apoyó a su propio candidato. Las dos facciones juntas recibieron escasamente 11% del voto nacional, una reducción drástica del voto de 25% obtenido en las elecciones de 1985 y el de 30% en las elecciones municipales de 1986. En los años que siguieron, bajo Fujimori, la izquierda vio su presencia electoral debilitarse aún más. Perdió apoyo de la sociedad civil y, por ende, su habilidad de orquestar una oposición efectiva contra la revolución neoliberal iniciada por Fujimori.

Además, durante el decenio del Fujimorato (1990-2000), los actores de la izquierda fueron marginados y deliberadamente aislados de cargos de poder e influencia. Aunque algunos líderes mantuvieron una presencia en la legislatura durante la mayoría de la era Fujimori, eran una pequeña minoría incapaz de oponerse a las reformas neoliberales o detener lo que rápidamente llegó a ser una dictadura autoritaria de derecha. A la vez, Alberto Fujimori demostró agilidad para fortalecer sus propias relaciones con la sociedad civil, aprovechando los recursos del Estado, demostrando que el gobierno podía «hacer obras» que beneficiaban al pueblo (Conaghan, 2005; Carrión, 2006).

Las razones del declive político de la IU y sus partidos y facciones componentes no son difíciles de identificar. Además de los cismas internos y la desconfianza, su debilitamiento fue en gran medida consecuencia de los dos traumas que el país sufrió al final de la década de 1980, ante los cuales los partidos de izquierda no fueron capaces de ofrecer soluciones convincentes. El primer trauma fue la hiperinflación que arrasó el Perú de 1987 a 1990. Al menos en el imaginario público, esta crisis fue producto de las políticas que había apoyado la izquierda. El segundo trauma que había surgido con fuerza bajo el gobierno de Belaunde fue el problema de Sendero Luminoso, que para 1989 había llegado peligrosamente cerca a lo que el grupo llamaba una posición de «equilibrio estratégico»: la habilidad de enfrentar al Estado peruano y ganar (Stern, 1998). De manera más general, el público asociaba a la izquierda con un enfoque estatista que, al final del gobierno de García, ya no contaba con respaldo alguno. Tanto la hiperinflación como la insurgencia senderista pusieron a la defensiva a la izquierda y expusieron la debilidad del Estado interventor, abriendo el camino para alternativas de mercado.

Los últimos dos años del gobierno de García fueron de crisis económica sin paralelo en un país acostumbrado a períodos de auge y caída. Dificultades con el balance de pagos en 1987 y 1988, agravadas por la incapacidad de contar con

préstamos externos, agotaron rápidamente las reservas internacionales y dificultaron el manejo de la tasa de cambio. Una reducción de la renta tributaria deterioró aún más el equilibrio fiscal. «Paquetes» económicos sucesivos tampoco lograron estabilizar los precios, que se empezaron a disparar (1.722% en 1988) mientras los sueldos reales cayeron en picada. A la vez, la producción se contrajo (una reducción de casi 9% en 1988) y con ello cayó el empleo. Los ingresos reales per cápita bajaron en 22% de 1987 a 1989, llegando a niveles que no se habían visto desde la década de 1960 (Crabtree, 1992, pp. 141-147). Según las encuestas del Ministerio de Trabajo, en 1989 ocurrió una reducción de los salarios reales (en el sector formal y el informal de la economía) de 64%. El empleo en el sector económico formal (llamado «empleo adecuado» en las encuestas) cayó de 52% de la fuerza laboral en 1986 a 11% en 1990, mientras el empleo informal (o «subempleo») saltó de 43% a 81% en el mismo período. Para 1990, se estimó que la inflación fue de 8.000%, aunque con ese nivel de hiperinflación era imposible medir precios con algún grado de precisión.

El impacto de esta crisis sobre el sindicalismo no es difícil de entender. Los trabajadores sindicalizados de los sectores de manufactura y servicios perdieron sus empleos en masa. Al mismo tiempo, los sindicatos resultaron incapaces de proteger los intereses de los trabajadores que lograron mantener sus empleos, y huelgas sucesivas de un día contra las políticas del gobierno fueron ejercicios inútiles y poco más que gestos políticos. Intentos de indexación en algunos sectores, incluyendo el sector público, no tuvieron frutos. La velocidad de la caída de los ingresos familiares significó que la mayoría de los trabajadores no estaban dispuestos a sacrificar lo poco que estaban ganando para asistir a marchas o manifestaciones. Contrariamente a los discursos ortodoxos, hubo poca correlación entre la caída de los niveles de vida y la voluntad de los trabajadores de adoptar respuestas radicales. Los trabajadores del sector formal estuvieron dispuestos a aceptar salarios menores a cambio de la oportunidad de conservar sus empleos. En estas circunstancias, los sindicatos perdieron todo su poder de negociación. Como producto de esta dinámica, disminuyó significativamente su relevancia como actores políticos. Mientras tanto, la incursión de Sendero Luminoso en la escena urbana con la llegada del llamado «paro armado» facilitó las cosas al gobierno para que restringiera severamente la protesta, alegando que estaba siendo organizada por «terroristas». El sector urbano informal, donde se refugiaron muchos de los trabajadores antes empleados en el sector formal, era una fuerza laboral con intereses inherentemente distintos. Sobre todo después de que los asentamientos urbanos lograran sus conquistas de servicios urbanos básicos como

luz y agua, que en la década de 1970 habían articulado sus intereses colectivos comunes y habían servido de impulso a la movilización.

En la escena rural, el impacto de la recesión e hiperinflación es difícil de discernir a partir de los datos oficiales, pero no queda duda de que el colapso de la demanda urbana de alimentos provocó una depresión en los precios agrícolas y causó sufrimiento, lo que también dañó la organización de base. Lo más nocivo, sin embargo, fue la guerra contra Sendero Luminoso, particularmente en la parte sur-centro del país, donde estaba más arraigado y donde se dieron los mayores golpes de la contrainsurgencia. En Ayacucho, por ejemplo, la mayoría de las federaciones campesinas existentes simplemente fueron borradas del mapa como consecuencia de las matanzas, la fuga masiva de refugiados y la militarización que acompañó los estados de excepción. Aunque hay evidencia de protestas contra el gobierno en otras partes, estas protestas no fueron coordinadas (como antes) por los partidos de izquierda. La mayoría fueron esporádicas, surgiendo como reacciones defensivas ante la incapacidad del gobierno de proteger los precios agrícolas o mantener el flujo de crédito. La CGTP y los partidos de la izquierda estuvieron notoriamente ausentes en los intentos por movilizar el descontento popular hacia el gobierno del APRA y las políticas cada vez más neoliberales diseñadas para apaciguar al FMI.

La izquierda entonces se encontró mal posicionada como para tomar la iniciativa política, estando cada vez más atrapada en pugnas internas entre la centroizquierda (que llegó a conocerse como la Convergencia Socialista) y los partidos más radicales. Por un lado, hubo una discrepancia sobre quién debería ser el candidato para las elecciones de 1990 (la izquierda más radical rechazaba la propuesta de que fuera Barrantes), pero a nivel más sustantivo también hubo desacuerdo sobre el propósito de la IU y su participación en la democracia «burguesa». ¿Debería ser la prioridad la movilización contra el gobierno de APRA para desenmascarar sus pretensiones reformistas?, ¿o se debería crear un frente amplio (como mantenían los simpatizantes de Barrantes) para mantener la gobernanza democrática ante la amenaza de Sendero Luminoso? En cuanto a Sendero Luminoso, la centroizquierda veía una clara necesidad de tender puentes con el Ejército; para otros, existía una renuencia a condenarlo directamente por su lucha armada, aunque fuera insensata y basada en un cálculo político «incorrecto».

A pesar del congreso de Huampaní y el proceso de carnetización, las posibilidades de crear una sola entidad sobre la base de una visión y estrategia política compartida parecían distantes a medida que avanzaba el año 1989. Los vínculos entre los partidos de izquierda en un movimiento social nacional organizado se disolvieron, y quedó poco interés en una alternativa izquierdista al *statu quo*. Al

final, la falta de acuerdos para un solo candidato presidencial produjo una división manifiesta previa a las elecciones de 1990. Convergencia Socialista, ahora denominada Acuerdo Socialista, con Barrantes como candidato, obtuvo un exiguo 4,7% de los votos, y la IU, teniendo como candidato a Henry Pease, obtuvo solo 8,2%. En contraste, el APRA, que había sido tan desacreditado por la mala *performance* del gobierno de García, y con un candidato tan deslucido como Luis Alva Castro, llegó a tener el 22,5%, en parte por su nivel superior de organización y en parte porque sus políticas clientelistas de creación de empleo temporal para las personas que desesperadamente necesitaban trabajar generaron apoyo.

La caída de la izquierda en el Perú ya se evidenciaba mucho antes de la elección de Alberto Fujimori en 1990, y durante la década de Fujimori se debilitarían aún más su desempeño electoral y su capacidad de oposición ante la revolución neoliberal que se aproximaba. Aunque los candidatos de izquierda siempre participaban en las elecciones, su desempeño fue mediocre. La crítica de la izquierda contra el neoliberalismo y sus fracasos tampoco tuvo mucho eco en la sociedad. A pesar del retorno a un sistema de gobierno más pluralista después de la caída de Fujimori en 2000, la izquierda no obtuvo mayores ganancias del ambiente más democrático y abierto. La política fue dominada por agrupaciones embrionarias y personalistas que carecían de ideología y actuaban solo como máquinas electorales, sin lograr un arraigo organizativo en la sociedad (Taylor, 2006). La sociedad civil permaneció fragmentada. Salvo una o dos excepciones notables, carecía de un liderazgo fuerte que pudiese superar los intereses sectoriales para construir un movimiento que fuera más que la mera suma de sus partes. La profunda insatisfacción pública con el funcionamiento de las instituciones tampoco se tradujo en un movimiento capaz de articular las demandas de un cambio radical de dirección.

La habilidad de las élites de controlar la agenda política fue entonces grandemente asistida por la incapacidad de la sociedad civil, y en concreto la izquierda, de montar una oposición coherente y sostenida contra las políticas de transformación neoliberal que habían empezado a finales de la década de 1980 y acelerarían en la década de 1990. Aunque claramente hubo oposición a políticas y proyectos específicos, esta oposición (como veremos en el capítulo 7) tendió a ser fragmentada, localizada y con poca resonancia a nivel de la política nacional.

Conclusión

El golpe contra el general Velasco en 1968 representó un rompimiento decisivo con el pasado. El gobierno militar, en su intento de fortalecer la autonomía del

Estado, esperaba alterar el patrón anterior de dominación de las élites sobre el funcionamiento estatal y construir un «Nuevo Perú». El poder económico de la antigua oligarquía agraria fue en gran medida destruido, mientras la nacionalización de empresas extranjeras poderosas abrió el camino para un papel mucho más protagónico del sector público. A la vez, se abrieron nuevas formas de participación para grupos que anteriormente habían tenido poca influencia en las decisiones políticas nacionales. Sin embargo, como afirma Martín Tanaka (2002), el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada demostró ser más efectivo en destruir los elementos del orden antiguo que en construir una nueva institucionalidad duradera. El período después del año 1975 vio el resurgimiento de las empresas del sector privado y su capacidad de influir en decisiones políticas.

Ese mismo período vio el crecimiento de lo que parecía ser en ese momento uno de los movimientos políticos de izquierda más poderosos de América Latina, que se unió al final de 1980 para formar la Izquierda Unida. Alimentada por las políticas participativas de la era de Velasco y por sentimientos generalizados de frustración con sus carencias, la izquierda del Perú parecía tener una base de apoyo fuerte en el campesinado y los sindicatos del país, así como en los barrios marginales en constante expansión. Por su tamaño y fuerza, la izquierda representó un obstáculo importante para las políticas de liberalización económica iniciadas por el gobierno de Morales Bermúdez y promovidas después por Fernando Belaunde. Pero este poder, posiblemente sobreestimado en ese momento, no logró sobrevivir a los efectos del doble trauma de la hiperinflación y la violencia política a finales de la década de 1980. El colapso de la izquierda como fuerza electoral ayudó a abrir el camino para la implementación de la «revolución» neoliberal de la década de 1990 bajo el escudo autoritario de Alberto Fujimori.

Capítulo 4. El Estado neoliberal

El 11 de junio de 1990, un día después de ganar las elecciones, el ingeniero Alberto Fujimori recibió una llamada telefónica del economista Hernando de Soto. Le concedió cita inmediatamente, aceptando que De Soto y un grupo de banqueros y economistas peruanos que trabajaban en los EUA le organizaran una gira internacional (Boloña, 1993). Poco después, Fujimori se reunió con la Confiep y le ofreció a su presidente, Jorge Camet, un ministerio. Mientras tanto, el exmilitar Vladimiro Montesinos, abogado de narcotraficantes y asesor presidencial, futuro jefe del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), lo convenció para que fuera a residir en el Club Militar «por razones de seguridad». De esa manera, en sus primeras decisiones Fujimori hizo a un lado a sus aliados de campaña y armó rápidamente una alianza de poder con los poderes fácticos (empresarios, organismos financieros internacionales y militares). Esta alianza política, que duró diez años, le permitió transformar parcialmente el Estado y hacerlo funcional a una economía de mercado. En los gobiernos siguientes se continuó esta tarea, sin lograr que el Estado peruano llegara a superar sus debilidades en materia social y de seguridad pública.

Antes de viajar a Nueva York, De Soto le preparó un fax sobre los planes económicos del nuevo gobierno. El fax lo recibió Michel Camdessus, presidente del FMI, quien, al constatar las coincidencias, le pareció que sonaba a «música celestial» (Boloña, 1993). En Nueva York, Fujimori se reunió con el FMI y el Council of the Americas, gremio que reúne a las 200 principales corporaciones con inversiones en América Latina. Luego de la gira a los EUA, y el viaje a Japón, donde el emperador concedió a Fujimori, un *nisei* peruano, una audiencia, este

se convenció de que para obtener ayuda internacional debía integrar el Perú a la economía mundial. Había empezado el «cambio de rumbo» en materia de política económica, y para garantizar el crecimiento había que modificar las reglas para reorientar al Estado y cambiar algunas instituciones estatales, comenzando por aquellas vinculadas a la economía.

El decenio de Fujimori guarda fuerte parecido con el oncenio de Leguía. Ambos gobiernos se apoyaron en los poderes fácticos, practicaron con éxito un «populismo de derecha», reprimieron a la oposición y se agotaron políticamente de modo parecido: escándalos de corrupción, descontento por la crisis externa y rechazo popular a sus intenciones de quedarse en el poder. Ambos también serían presidentes que terminarían encarcelados. Pero su legado institucional fue manifiesto y se revela sobre todo en la construcción de un Estado neoliberal funcional al mercado, que permitió un largo período de crecimiento extractivista pero débil en otras áreas. De allí que el tema de las «reformas de segunda generación» que mejorarían las instituciones quedó siempre como un problema (Abusada, 2000), a la espera, como argumentamos en este capítulo, de soluciones que nunca llegaron

El año 2000, luego de la fuga de Fujimori y Montesinos, la era neoliberal siguió con gobiernos libremente elegidos y se «profundizaron» las reformas con la firma de tratados de libre comercio (TLC). ¿Por qué continuó este cambio de rumbo? Tres factores explican este sorprendente resultado que diferencia al Perú de países andinos como Venezuela, Bolivia y Ecuador y los países del Mercosur. Uno, en la década de 2000 se mantuvo firme la alianza de poder entre políticos, empresarios y organismo internacionales. Los grandes empresarios, el principal poder fáctico, lograron seguir con la «captura» del Estado por medio de la financiación de campañas y el *lobby*, y porque los tecnócratas, principalmente los economistas, siguieron ocupando un rol clave en el manejo estatal. Dos, ocurrió una extraordinaria bonanza exportadora de 2002 a 2012, que reforzó el extractivismo y el consumismo basado en importaciones. Tres, las organizaciones sociales, especialmente los sindicatos y los partidos de centro e izquierda, se debilitaron, mientras los gremios empresariales y los medios de comunicación de derecha se fortalecieron. Dado este panorama, se evitó el «giro a la izquierda» que experimentaron otros gobiernos latinoamericanos y el Estado siguió siendo reorganizado en función a principios neoliberales.

Sin embargo, a pesar de la intensidad de los cambios, queda claro que la transformación fue parcial, dando lugar a una fuerte heterogeneidad institucional. Los mayores y mejores cambios ocurrieron en el aparato económico burocrático, desarrollándose múltiples «islas de eficiencia» que favorecieron la inversión privada, pero el aparato social y el de seguridad no fueron cambiados con la misma

urgencia e igual intensidad. No sorprende entonces que la población siguiera desconfiando de las instituciones estatales y no se pudieran terminar de cerrar las brechas sociales heredadas del pasado y acentuadas en la crisis de la década de 1980.

Paso a paso

Siguiendo el principio neoliberal de «decirle no al Estado y sí al mercado», contando con la asesoría técnica del FMI, y apoyado en los tecnócratas peruanos y los militares, Fujimori empezó el cambio de rumbo aplicando bruscamente un *shock* para bajar la inflación y recuperar el equilibrio fiscal. Como dijera el ministro Carlos Boloña, uno de los economistas recomendados por De Soto en 1990 y su segundo ministro de Economía y Finanzas, ese primer paso fue una «operación sin anestesia» tomada con valentía (Boloña, 1993, p. 21). A partir de ese momento, Fujimori se convirtió en el Pinochet peruano, emulando su política de transformación radical y autoritaria de reglas e instituciones económicas para implantar un modelo económico neoliberal extremo pero duradero.

Con el «fujishock» de 1990 se despidió a cerca de un millón de trabajadores, siendo más fuertes los despidos en el Estado. Los pocos privilegiados que mantuvieron sus empleos vieron caer sus ingresos en 50%. Al mismo tiempo, al eliminarse los controles estatales, aumentó el precio de la gasolina y otros productos de primera necesidad, extendiéndose la pobreza casi al 50% de la población. El gobierno, sin embargo, distribuyó comida con ayuda de la Iglesia católica en las cocinas callejeras y los comedores populares, evitando un estallido social mientras aplicaba el *shock*. En poco tiempo, el gobierno logró cumplir las metas acordadas en la gira al exterior.

En efecto, el *shock* era la prueba de confianza exigida internacionalmente para reanudar el crédito (previo compromiso de pago de una deuda externa renegociada con los banqueros), para que las multinacionales se animaran a invertir en privatizaciones y proyectos mineros y para que los empresarios peruanos comenzaran a repatriar los capitales que se fugaron en la turbulenta década de 1980.

Con el regreso de los capitales y la estabilización de precios se esperaba reiniciar el crecimiento económico, que sería luego reforzado una vez que se ganara la guerra interna contra Sendero Luminoso, de paso que se reprimía a la izquierda y las organizaciones populares. En ambos campos se necesitaba un liderazgo presidencial firme, y Fujimori, concentrando poderes decisorios cada vez con más fuerza a medida que combatía a sus opositores, fue capaz de «estabilizar la economía» en poco tiempo. Este giro brusco eficientemente implementado le ganó el apoyo de la derecha, diversos sectores empresariales y los organismos interna-

cionales. Fujimori, conocido como «Chinochet», dio con firmeza el primer paso hacia la refundación del Estado.

Estabilizado económicamente el país hacia 1992 al bajar la inflación y controlarse el déficit fiscal, se dio el segundo paso: la liberalización del mercado. El objetivo era transformar al Perú en una economía abierta al mundo y dirigida por grandes corporaciones que aprovecharían antiguos y nuevos recursos naturales y su más desarrollado mercado interno. Estos cambios se realizaron por decreto bajo la dirección del MEF, convertido rápidamente en un «superministerio» con el apoyo del Presidente y con la asesoría del FMI y la Confiep. El «tsunami legislativo» empezó en mayo y terminó en noviembre de 1991 al emitirse 61 Decretos Supremos y 117 Decretos Legislativos. La segunda ola de cambios legales ocurrió luego del cierre del Congreso y el Poder Judicial en junio de 1992. Bajo la dirección de Boloña en el MEF, se emitieron otros 745 Decretos Ley, acelerándose las llamadas reformas estructurales recomendadas por el Consenso de Washington. La tradición decretista del Estado peruano, la concentración de poderes en el Ejecutivo (y en su interior, en la Presidencia, el MEF y el Servicio de Inteligencia Nacional) fue funcional a la *blitzkrieg* legislativa neoliberal ocurrida en los primeros años de gobierno.

El tercer paso se dio con la nueva Constitución, organizada en momentos más propicios pues volvía la inversión privada y se había logrado capturar a Abimael Guzmán, líder de Sendero Luminoso y a la mayoría de sus dirigentes, hecho que legitimó el gobierno de mano dura de Fujimori. El cambio constitucional, sintomáticamente, reforzó el decretismo al autorizar al Ejecutivo a legislar previa autorización de un Congreso (facultades extraordinarias) y autorizar al Presidente a presentar «proyectos de urgencia» para su rápida aprobación. Esta forma de gobernar «desde arriba» se institucionalizó, y continuó luego de la caída de Fujimori el año 2000 en tanto que fue apoyada por los organismos financieros internacionales y la Confiep, a quienes les permitía convertirse en principales legisladores. De acuerdo a la nueva Constitución, se creó un sistema político unicameral, siendo posible la reelección presidencial, sistema que era ideal para continuar con los cambios en favor de una economía de mercado. La estrategia consistía en que la economía la desarrollaba el sector privado, se ponía en igualdad de condiciones al capital nacional y al extranjero, y se protegían las inversiones jurídicamente, mientras el Estado solo cumplía un rol subsidiario y las protecciones sociales y políticas redistributivas pasaban a un segundo plano.

El cuarto paso se logró años después, caído Fujimori, con la firma de numerosos TLC y acuerdos comerciales, y otras medidas para seguir «profundizando» el modelo económico, facilitando las grandes inversiones y reduciendo todavía

más el rol del Estado. Un ejemplo de esta «profundización» fueron medidas como Obras por Impuestos y asociaciones público-privadas tomadas por el gobierno de García, que permitían a las empresas privadas desarrollar rápidamente y sin mayor supervisión obras públicas, iniciativa que en el sector extractivo, convertido en el motor de la economía, reforzó el poder de los enclaves sobre los territorios y las poblaciones donde se encontraban las materias primas. El sistema de asociaciones público-privadas fue aprobado por el gobierno de Humala y expandido por el de Kuczynski.

La retirada del Estado continuó de esa forma casi imparable, encontrando poca resistencia organizada aunque sin lograr legitimidad. En realidad, el Estado peruano se liberalizó de una forma extrema para apoyar la economía de mercado, y si bien se estabilizó fiscalmente, controlando los déficits y pagando la deuda externa, tuvo un desarrollo marcadamente disparado, siendo fuerte en lo económico, débil en lo social y más débil todavía (y corrupto) en materia de justicia y seguridad.

Privatización y concentración

Una de las reformas más indicativas de los nuevos tiempos fue la privatización de empresas estatales y el cierre de los organismos de desarrollo creados en la era populista. Una de las principales razones para rematarlas al mejor postor, aparte de la ineficiencia, es que hacia 1990 generaban pérdidas estimadas en US\$ 2.500 millones. Venderlas implicaba dejar de perder y acumular un fondo que reforzaba fiscalmente al Estado, pero ante todo permitía acabar con el Estado interventor que impidió el desarrollo pleno del sector privado en el período anterior.

Durante el decenio fujimorista se privatizaron más de 150 empresas estatales por un valor de US\$ 9.221 millones. Solo quedaron en manos del Estado unas pocas empresas como Petroperú, pero dejando de explotar petróleo; la empresa del agua Sedapal; y algunas centrales hidroeléctricas como el Mantaro. En paralelo, se clausuraron todos los bancos de desarrollo (Agrario, Hipotecario, Industrial, Minero) y se cerraron definitivamente el Instituto de Comercio Exterior y el Instituto Nacional de Planificación. Con estas reformas y cierres, la participación del Estado en el PBI, que aumentó considerablemente entre 1970 y 1990, bajó a los niveles que tenía en 1950. Más importante todavía fue el hecho de que despidieron a los tecnócratas de orientación desarrollista formados desde la década de 1960, que intentaron hacer del Estado un «instrumento de desarrollo», y luego, a partir de 1990, entraron los neoliberales, convencidos de que el desarrollo lo lograba un mercado abierto y desregulado que ante todo estimulara las grandes inversiones privadas.

Sintomáticamente, la mayoría de los compradores de empresas estatales fueron empresas transnacionales y *joint ventures*, indicando la debilidad histórica del capital nacional que se manifestara antes en la República Guanera. De ese modo no solo cambió el rol y peso del Estado, sino el rol y peso del capital nacional. La privatización más espectacular fue la oferta de Telefónica de España, que compró en 1994 dos empresas de telefonía estatal fusionadas por US\$ 2.000 millones, desatando una fiebre de privatizaciones al dar la señal a los mercados internacionales de que el Perú volvía finalmente a tener un clima favorable a las inversiones. De las primeras 16 grandes empresas estatales privatizadas, encabezadas por Telefónica (que representaba el 50% de las ventas de esas grandes privatizaciones), 15 fueron compradas por multinacionales y solo una, Cementos Lima, por una empresa peruana, propiedad de la familia Rizo Patrón.

Dada la orientación del Estado de promover grandes inversiones, empezando por las privatizaciones, y debido a que la nueva Constitución no regulaba las fusiones y adquisiciones (el Estado solo actuaba si se comprobaba que ocurría un abuso de posición de mercado), la economía no solo se fue privatizando pues en su interior se fue concentrando el poder económico aceleradamente, incluso en el agro, donde ocurriera la reforma más profunda de la era velasquista. Siguiendo la misma lógica, pronto se privatizaron y concesionaron cientos de yacimientos mineros y gasíferos y miles de hectáreas de bosques. La privatización también incluyó actividades que nunca estuvieron en manos privadas, como los fondos de pensiones (AFP), la administración de puertos y aeropuertos, la concesión de carreteras y hasta los cementerios.

No solo el Estado retrocedió económicamente en este período, también la propiedad comunal amazónica y andina, protegida antes por Velasco, cedió terreno frente al ímpetu privatizador. Aunque en principio la Constitución de 1993 hablaba de proteger a las comunidades, en la práctica sus territorios fueron dramáticamente reducidos y afectados por la entrada de una nueva generación de enclaves que operaban en grandes concesiones, y también por el continuo crecimiento urbano y la entrada de «colonos» que operaban informalmente con una lógica de propiedad privada en la selva. Por primera vez en la historia, la forma privada de propiedad reinaba finalmente en todas las regiones en un país que durante milenios mantuvo extensos territorios comunales.

Hacia el año 2012, el Estado concesionó 23 millones de hectáreas a empresas mineras, que representan 17% de la superficie nacional, concentradas principalmente en la sierra. Para 2014, al terminar la bonanza exportadora, el porcentaje subió al 25%. Estas concesiones representaban el 23% del territorio de Cusco,

27% de Junín, 32% de Piura, 45% de Cajamarca y 64% de Apurímac, todos ellos con alta proporción de población rural e indígena andina.

En la Amazonía sucedió algo parecido. Se concedieron 65.800 hectáreas a empresas petroleras y 7 millones de hectáreas a empresas madereras. Con estas medidas, y el continuo desarrollo de infraestructura, principalmente las carreteras hacia Bolivia y Brasil, además del crecimiento del extractivismo ilegal, la Amazonía se integró finalmente al resto del continente y al mercado mundial.

Sin embargo, la economía moderna formal que penetró en todas las regiones no fue capaz de emplear adecuadamente a la mayoría de la población. Las grandes inversiones extractivas eran intensivas en capital y generaban poco empleo directo. La falta de oportunidades de empleo en empresas privadas o el Estado, junto con la globalización económica, hizo que la población pobre impulsara el desarrollo de extractivismos ilícitos como los de coca, maderas finas y oro.

El nuevo régimen de propiedad agraria

Mientras estas tendencias se desataban en la sierra y la selva, en la costa ocurrieron procesos similares. Durante el gobierno de Fujimori se dieron tres cambios importantes en materia de régimen de propiedad agraria que condujeron a una reprivatización y reconcentración de la tierra en manos privadas, dando lugar al fenómeno del neolatifundismo que se fue reforzando progresivamente gobierno a gobierno en el siglo XXI.

Primero, la tierra se reprivatizó a paso acelerado. Cuando llegó Fujimori al poder, quedaban 12 cooperativas azucareras en los valles costeros. El resto se fueron disolviendo al iniciarse la «parcelación por iniciativa privada» en 1980, lo que reforzó el minifundio, donde predominaban las propiedades familiares de entre 5 y 7 hectáreas. Con Fujimori, se dieron normas para liberalizar el mercado de tierras y aguas, eliminando los límites al tamaño de la propiedad, pasando parte de estas propiedades de excooperativistas a empresas privadas. Más importante todavía fueron las normas para hacer que las 12 grandes cooperativas sobrevivientes, que tenían las mejores tierras del país, también se privatizaran. El mecanismo utilizado por el Estado a partir de 1995 fue capitalizar la deuda que tenían las cooperativas con el Estado por tributos no pagados, convirtiéndola en acciones. Las acciones luego se vendieron a privados, quienes a su vez compraron a precios bajos otras acciones a los cooperativistas para tener una mayoría y lograr la administración privada. Este traspaso de acciones fue violento por luchas por lograr la administración, y no pocas veces corrupto. De ese modo, el Perú volvió, a la mala, a ser un importante productor de azúcar.

Segundo, la política de venta de tierras irrigadas por obras del Estado, reiniciada una vez que se recuperó la capacidad fiscal y se activó el sector exportador de materias primas, hizo atractiva las inversiones de multinacionales y grandes empresarios nacionales. En esta fase se culminó finalmente la irrigación de Olmos, que se iniciara durante el gobierno de Leguía. La política de tierras del gobierno prefería las grandes compras, contribuyendo de esa manera al neolatifundismo. Otro impulso vino con la formación de gobiernos regionales en 2001, donde tierras eriazas fueron privatizadas aceleradamente, dando lugar en muchos casos a acusaciones de corrupción. Entre 1996 y 2011, se adquirieron un total de 160.000 hectáreas en nuevas irrigaciones, a las que se sumaron 190.000 más vendidas por los gobiernos regionales (Eguren, 2014, p. 134).

Tercero, el Estado abandonó la financiación del agro, reforzando la tendencia privatista y concentradora. Fujimori empezó cerrando el Banco Agrario y dejando desamparados a los agricultores hasta entonces protegidos por el Estado. La banca privada tomó su lugar, pero se concentró en dar préstamos a las empresas agrícolas más grandes y modernas. En 2001, reconociendo este problema, el gobierno de Toledo creó Agrobanco. Luego aparecieron las Cajas Municipales y las Cajas Rurales, permitiendo un cierto nivel de acceso al crédito a los agricultores más pequeños y pobres que estaban marginados por la banca privada. Los resultados, sin embargo, no fueron muy promisorios. A 2015, mientras se aceleraba la concentración de tierras por los dos factores arriba anotados, Agrobanco solo prestaba a 98.000 agricultores de un total de 2,2 millones, el 4,5% del total. De acuerdo al especialista agrario Fernando Eguren, estos cambios en el régimen agrario crearon una «modernización excluyente», donde la agricultura familiar y las comunidades campesinas y nativas quedaron marginadas (2014, p. 146).

La Sunat y la reforma tributaria

Una de las pocas viejas instituciones totalmente renovadas fue la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat). La reforma empezó en 1991, cuando el Congreso, con apoyo del Ejecutivo, autorizó una reorganización profunda para elevar la recaudación y eliminar la ineficiencia y la corrupción, al mismo tiempo que el MEF (en coordinación con la Sunat) simplificaba el sistema tributario y lo hacía funcional a una economía de mercado globalizada. Este doble cambio, realizado con gran intensidad en pocos años, convirtió a la Sunat en una «isla de eficiencia».

La razón de esta temprana reforma legal e institucional (en el resto del aparato estatal el cambio institucional apareció tardíamente y no tuvo ni la prioridad ni

los resultados de la Sunat) es que para elevar la recaudación no bastaba cambiar las leyes. Era absolutamente necesario cambiar la administración. Por lo demás, este cambio era clave dentro de las reformas en tanto que una mayor recaudación contribuía de modo decisivo al equilibrio fiscal. No podía, por lo tanto, esperar.

El equipo tecnocrático encargado de la Sunat empezó la reforma reclamando autonomía y separándose del MEF, saliendo de su local y de su esfera de influencia, sin dejar de coordinar, pero teniendo peso propio, e independizándose económicamente. A partir de 1991, el Superintendente fue nombrado por el Presidente; la Sunat además se financiaba con sus propios recursos, pues retenía para gastos un porcentaje de los fondos provenientes de la recaudación. También se cambió de local, a las instalaciones del edificio vacante del Banco Minero. Una vez empoderada, se desató una «revolución tributaria» que fue dirigida por un equipo de economistas y abogados peruanos de alto nivel, contando en la parte técnica con la asesoría del FMI y el BID. Este equipo, dirigido por Manuel Estela, quien provenía del Banco Central de Reserva, elaboró un Plan Maestro cuya estrategia era «comerse el elefante completo», es decir, hacer una reforma total y rápida en lugar de una parcial e incremental. Fue una estrategia peruana exitosa apoyada por la tecnocracia internacional que no se repetiría en otras ramas del Estado.

La reforma interna empezó con cambios en el personal y un aumento de sueldos, buscando mejorar el capital humano. En 1990 existían 6.000 administradores tributarios cuyo sueldo promedio mensual era de US\$ 50. En 1991, luego de una evaluación y entrevistas, se despidió a 3.000 (por corrupción o falta de conocimiento) y los sueldos promedio subieron considerablemente, llegando a US\$ 890 mensuales en 1994, en ese entonces una cifra atractiva. En paralelo, se comenzó a reclutar a una nueva generación de funcionarios que venían de las mejores universidades.

Una vez reorganizada, equipada y mejorada internamente, la Sunat organizó campañas en todo el país para fiscalizar los altísimos niveles de evasión tributaria, emitiendo multas por millones de soles y cerrando miles de locales comerciales. En 1985, para dar un ejemplo, solo declararon impuestos 80.000 personas. En 1991, y luego de que apenas comenzada la reforma se cerrara el César, un hotel de lujo de Lima conocido como defraudador tributario, el número de declarantes pasó a 490.000. Al mismo tiempo, se modernizó el sistema de pagos permitiendo usar los bancos privados para ampliar la red y computarizando el sistema de recaudación y fiscalización. Antes de la reforma, la presión tributaria (monto de la recaudación como porcentaje del PBI) era extremadamente baja: 4,9% a finales de 1989 (en parte causada por la inflación). En 1995, luego de las reformas, la

Sunat logró aumentar en dos años la presión tributaria al 14,1%, aunque cuando llegó a esa cifra comenzó a perder impulso.

Este aumento se sostuvo también con cambios en el sistema de impuestos. Dada la profundidad de la crisis fiscal, y siguiendo las recomendaciones del FMI, se simplificaron los impuestos y se cambiaron los principios tributarios. El gobierno redujo el número de impuestos de 180 a 4: Impuesto General a las Ventas (IGV), a la renta, selectivo al consumo y de aduanas. Siguiendo la lógica de promoción de la inversión privada y el libre comercio, el grueso de la recaudación pasó a recaer en el IGV, cuya tasa de 16% en 1998 aumentó a 18% en 1991 como parte de la política de *shock*. Las tasas del impuesto a la renta bajaron, al igual que los aranceles, pero también el Impuesto Selectivo al Consumo, que se sostenía principalmente en la gasolina, un impuesto impopular. De esta manera, el sistema tributario se reordenó un tanto, haciéndose más eficiente y fácil de administrar, pero al mismo tiempo terminó siendo marcadamente regresivo.

Los cambios institucionales y legales permitieron elevar el reconocimiento público de la Sunat como una entidad respetada y la pusieron a la par del BCRP. De 2000 en adelante ocurrieron cambios menores al incorporarse Aduanas y tener la Sunat un manejo coordinado de impuestos externos e internos. Asimismo, en plena bonanza exportadora, el gobierno de García bajó la tasa del IGV, que había subido a 19% en 2001, a su nivel anterior de 18%. Sin embargo, dada la continuidad del modelo económico y la permanencia de la tecnocracia neoliberal en el Estado, las rebajas más significativas ocurrieron con los aranceles, que siguieron bajando con García, al igual que la tasa de impuesto a la renta, que primero bajó en 2002 con Toledo, y luego, en 2014, tuvo otra rebaja más con Humala.

Como resultado de la reforma tributaria de la década de 1990 y los ajustes al sistema de impuestos de la década de 2000, se acentuó su carácter regresivo. La presión tributaria como porcentaje del PBI se mantuvo alrededor de 16% (más baja que el promedio de América Latina) a pesar de tener el Perú en la década de 2000 una de las tasas de crecimiento más altas del continente. Hacia 2011, las tasas del IGV eran más altas que el promedio de la región: 19,0%, comparadas con el promedio regional de 14,4% y el mundial de 15,7% (Arias, 2011, p. 118).

Organismos reguladores

En 1991, el BCRP, al igual que la Sunat, obtuvo autonomía presupuestal y, siguiendo la misma línea de limpieza institucional, empezó a despedir a personal colocado por el APRA en el gobierno anterior para recuperar su reputación como primera y más importante «isla de eficiencia». Con las reformas internas vinieron

también cambios legales. El BCRP pasó a liberalizar los controles monetarios, dejando flotar la tasa de cambio, interviniendo prudentemente en el mercado cambiario solo cuando ocurrían fuertes alteraciones, y siguiendo también una política conservadora de encaje bancario y de manejo técnico de la tasa de interés de referencia. Su principal objetivo, coordinado con el MEF y bastante bien logrado, consistió en mantener baja la tasa de inflación y acumular reservas internacionales para dar buenas señales al mercado.

Sin embargo, con estos cambios su función de planeamiento económico fue considerablemente limitada, lo que convirtió al MEF en el ente económico rector. Anteriormente el BCRP destacó por ser una de las pocas entidades con capacidad de diagnóstico económico. Allí se elaboró el Plan de Desarrollo de 1961 en la era de la Alianza para el Progreso, cuando EUA impulsaba la planificación y el gobierno de Belaunde siguió entusiasmado esta orientación. A partir de 1990 solo diagnosticaba, no proponía, lo cual era consistente con la filosofía de dejar el crecimiento en manos del mercado y con la decisión de convertir al MEF en un superministerio. En este período también se fortaleció la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), con la adopción de principios bancarios internacionales (Basilea), aunque prefiriendo siempre «dejar hacer» a los bancos en el cobro de recargos y tasas de interés anuales considerablemente altas al generalizarse el uso de tarjetas de crédito. Tanto el BCRP como el MEF y la SBS fueron los entes rectores de la política económica que destacaron por su manejo técnico, independiente de la política, superando la «interferencia» que se introdujo en el breve paréntesis populista de 1960-1990, pero sujeto a la influencia de ideas y tecnócratas neoliberales.

Estas tres islas de eficiencia pronto estuvieron acompañadas por una nueva generación de entidades burocráticas. A medida que se privatizaba la economía, era necesario generar entes reguladores y promotores de la inversión. En telefonía, se formó el Osiptel; en energía, el Osinerg; en pensiones, la Superintendencia de Fondos de Pensiones (integrada luego a la SBS); y en materia de propiedad intelectual y competencia de mercado, se creó el Indecopi. También se formó la Copri, primero con el objeto de organizar la venta de empresas estatales y luego para estimular las inversiones extractivas, cambiando luego de nombre para llamarse, hecho indicativo, Proinversión.

Estos organismos contaron con personal bien pagado, reclutado de las mejores universidades, formándose de ese modo una tecnocracia moderna, orientada a fomentar las inversiones privadas antes que defender los intereses de los pensionistas y consumidores. Para asegurar esta orientación, se formaron directorios nombrados por el Presidente, quien seleccionaba con regularidad a empresarios, abogados y economistas identificados con la economía de mercado. Esta práctica

siguió luego con gobiernos democráticamente elegidos. Muchos de estos organismos sufrieron el fenómeno de captura del Estado, sea «captura cognitiva» (por tener una fuerte identificación con el sector privado moderno) o «captura corporativa» (por lograr colocar a personal que provenía de las empresas para dirigirlos).

Carol Wise, en su estudio sobre la reconstrucción neoliberal del Estado peruano, sostiene que los organismos autónomos se caracterizaron por tener una gestión «como si fueran entidades privadas» (2003, p. 234). Por su parte, José Távara afirma, en su estudio del caso del Osiptel, que al final del gobierno de Fujimori se pasó una ley para evitar el uso de la «puerta giratoria», disponiendo que los funcionarios públicos no podían entrar a empresas privadas vinculadas al sector que antes regulaban en el plazo de un año. Esta ley, sin embargo, tuvo poco efecto pues, según Távara, sus provisiones «no generaron cambios en relación a la autonomía de los reguladores y en materia de transparencia» (Távara, 2006, p. 219).

El MEF y el Ministerio de Comercio

A partir de 1990, el MEF se convirtió en un superministerio al concentrar poderes y reclutar tecnócratas, mayoritariamente provenientes de organismos internacionales y corporaciones, para puestos de alto nivel, generando de ese modo una «correa de transmisión» entre el Estado y los poderes fácticos económicos que era respetada incluso por el Presidente. Muestra de esta autonomía relativa y poder de decisión *de jure y de facto* del MEF es que, aunque en teoría la coordinación del gabinete recaía en el presidente del Consejo de Ministros, en la práctica el MEF coordinaba directamente con el Presidente y tenía influencia sobre todos los ministerios y organismos reguladores (excepto el BCRP) al controlar la asignación de recursos. Al mismo tiempo, el MEF era la entidad que recibía a las delegaciones de grandes inversionistas, coordinaba con el FMI y el BM y dirigía la política exterior en materia económica. Incluso la Sunat dependía del MEF al ser la entidad que autorizaba los aumentos de sueldos.

Sobre esta base de poder burocrático y político se gestaron las reformas económicas para liquidar la herencia populista del período 1963-1990 y construir un sistema funcional a los intereses privados. En la elaboración de los primeros cambios de políticas económicas participó un núcleo reducido de tecnócratas altamente entrenados y bien pagados (aparte de sus ingresos regulares, tenían ingresos extras del PNUD) y consultores externos que, bajo la coordinación del MEF, dialogaban frecuentemente con la Confiep y los estudios de abogados privados para generar oleadas de normas promercado.

A partir del 1994, esta correa de transmisión público-privada se reforzó todavía más con la creación del Instituto de Política Económica (IPE), un *think tank* que nació financiado por el Banco Mundial, la Confiep y el propio MEF para asesorar al MEF en materia de comercio y tributación. En el directorio del IPE participaba un grupo selecto de grupos de poder económico nacionales y dirigentes de la Confiep (Durand, 2010, p. 176). De 1994 a 2000, el IPE fue dirigido por Roberto Abusada (consultor del Banco Mundial y miembro de importantes directorios de empresas privadas), convirtiéndose en el cerebro gris de las reformas y el principal defensor del modelo económico. A partir de 2000, el IPE pasó a ser una consultora privada, pero siguió influyendo en el Estado produciendo informes, realizando *lobbies*, influyendo con informes especializados en los medios de comunicación (grupo El Comercio) y dando asesoría al MEF. Abusada y el IPE fueron los principales defensores de la idea de que las reformas debían continuar, proponiendo una estrategia de profundización del modelo: eliminación de sobrecostos, reducción de requisitos burocráticos a la inversión, rebaja del impuesto a la renta y, sobre todo, generar un «blindaje» del modelo económico a través de la firma de TLC con diversos países, política que empezó con el TLC firmado con los EUA en 2006.

Desde 1990, el MEF centralizó poderes, actuando discrecionalmente en la asignación de recursos, manteniendo siempre una preocupación por la estabilidad fiscal y la promoción de grandes inversiones. En materia de deuda pública, este ministerio cumplió un rol clave en 1992 en el Club de París para renegociar US\$ 8.000 millones y otros US\$ 9.000 millones con la banca comercial. Una de las decisiones más importantes fue la venta de bonos de la deuda externa pública y una operación de recompra. La venta de bonos empezó en 1992 y pronto aparecieron compradores institucionales como el Peru Privatization Fund (PPF), donde participaba el Banco de Crédito del Perú (BCP) dirigido por el grupo Romero. El Estado peruano, sintomáticamente, comenzó tarde la recompra de los bonos, entrando al mercado cuando los precios ya habían subido por la demanda nacional e internacional de privados y el PPC. El encargado de la operación fue Jorge Peschiera, que provenía del BCP, y que luego volvería a trabajar para este banco privado. El asesor legal del MEF, Francisco Moreyra, trabajaba al mismo tiempo para el PPF (Durand, 2010, p. 139). Esta operación de deuda puso en evidencia otro caso más de uso de la «puerta giratoria», práctica inaugurada con Fujimori y continuada por otros gobiernos. Inversionistas como Nicholas Brady, autor del Plan Brady de bonos de deuda latinoamericana, compraron bonos peruanos a precios bajos y se beneficiaron cuando subieron las cotizaciones. Los bonos permitieron ganancias rápidas y en algunos casos sirvieron para financiar las

privatizaciones al emitirse una ley que permitía usarlos como medio de pago. De ese modo, Brady se convirtió en accionista del Interbank, que pronto se convirtió en un nuevo grupo de poder económico.

El MEF también organizó la negociación a puerta cerrada de los Contratos de Estabilidad Tributaria a través del Conite para «dar garantías a los inversionistas». Los contratos tenían fuerza de ley y ponían a las empresas en igualdad de condiciones con el Estado, sometiéndolo a un arbitraje nacional o extranjero en caso de discrepancias. Entre 1990 y 2000 se firmaron 332 contratos, la mayoría, un total de 286, con empresas multinacionales.

La caída de Fujimori no provocó mayores cambios en el MEF. Ocurrieron algunos avances en materia de transparencia al hacerse público el Presupuesto Anual Marco, práctica iniciada en 1997 y mejorada a partir de 2000 con información de los contratistas. Pero el comando del MEF, el estilo centralizado de gestión burocrática y la «correa de transmisión» con los poderes fácticos económicos, su afinidad ideológica neoliberal, se mantuvieron inalterados. Desde 1990 el MEF se acostumbró a discutir con el Presidente el presupuesto y la orientación de política económica, para luego negociarlo con el Congreso realizando pequeñas concesiones y asignando los recursos discrecionalmente. El aislamiento burocrático y la acumulación de poderes del MEF, de acuerdo a Carol Wise, «no tuvo paralelo en América Latina» (2003, p. 263).

Con la descentralización de 2001, que creó gobiernos regionales sin asignarles funciones de cobro de impuestos, las provincias-regiones siguieron dependiendo de las asignaciones presupuestales del MEF. A partir de 2003 las regiones comenzaron a recibir recursos del canon una vez que las industrias extractivas maduraron sus proyectos y reportaron ganancias. No damos mayor detalle debido a que este tema será discutido en el capítulo 6. El gasto público, además de ser manejado casi autónomamente por el MEF, también comenzó a ser privatizado con la ley de Obras por Impuestos aprobada en 2008, que permitía a las empresas privadas financiar y ejecutar obras que luego se deducen del pago del Impuesto a la Renta. Con esta ley se reforzó el «poder social» de las corporaciones a nivel local, sobre todo en las industrias extractivas. Esta tendencia a la privatización de obras luego se amplió al aprobarse en 2014 la Ley de Asociaciones Público-Privadas donde las empresas realizaban expeditivamente obras de infraestructura planificadas por el Estado. A partir de ese momento, el gobierno asignaba una porción del presupuesto cada vez mayor a las obras públicas realizadas de esta forma.

Las reformas institucionales para la mejora del capital humano, con la sola excepción de la Sunat, fueron el elemento faltante en la transformación del Estado peruano. Primero se intentó una reforma burocrática en 1995 a sugerencia

del Banco Mundial, pero Fujimori no le dio prioridad al intentar estabilizarse en el poder. Luego, la crisis económica de 1998 y el sombrío panorama político impidieron al gobierno dar vida a esta iniciativa. Los equipos tecnocráticos de «reforma del Estado» formados por el MEF no llegaron a implementar sus planes.

Los impulsos a la reforma institucional fueron frenados por más de una década. Recién en 2014 el MEF propuso una reforma (Ley Servir) que introducía criterios meritocráticos en todo el Estado, con incentivos de mejora de sueldos para la alta burocracia, cursos regulares de entrenamiento y mejor manejo gerencial. La reforma favorecía y privilegiaba con aumentos de sueldos a la jerarquía burocrática más que al conjunto del personal, factor que, como hemos visto, fue clave en la reforma de la Sunat. Además, impedía a los trabajadores estatales organizarse para hacer reclamos colectivos.

La rebaja de aranceles, la modernización del comercio y la firma de TLC fueron los tres pilares sobre los que reposó la política comercial. En 1990 existían 56 tasas arancelarias diferentes que variaban entre 10% y 110%, y existía una lista de 539 ítems prohibidos de importación. En 1991 se eliminaron las prohibiciones y los aranceles bajaron a tasas que oscilaban entre 15% y 25%. Las Aduanas y el sistema de importación fueron modernizados en paralelo con apoyo de una misión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), permitiendo la supervisión externa de importaciones de compañías evaluadoras y facilitando la entrada de los productos con mejoras tecnológicas. La privatización de los puertos, que empezó en 1994 en el sur con Matarani, y siguió luego con el Callao en el centro y Paita en el norte, mejoró el sistema de comercio exterior al modernizar rápidamente el manejo de carga.

En 2006, luego de largas negociaciones, el Perú firmó un TLC con los EUA, que fue concebido en el MEF y negociado formalmente por el Ministerio de Comercio, haciendo a un lado a Relaciones Exteriores, ministerio que quedó circunscrito a la diplomacia tradicional y debilitado institucionalmente. La firma no fue fácil y se hizo el último día de la legislatura del gobierno de García debido sobre todo a la resistencia de los agricultores que reclamaban contra los subsidios de los países desarrollados. Para tal fin, se introdujeron «salvaguardas» para proteger a cuatro productos (azúcar, leche, arroz y maíz). Sin embargo, en 2015, el MEF, siguiendo la estrategia de profundización del modelo, dispuso arbitrariamente una rebaja drástica de esta protección a los productores locales, argumentando que se había convertido en una renta para un pequeño grupo de agroindustrias, pero olvidando a los miles de productores indígenas de maíz.

Luego de la firma del TLC con los EUA se inició una tendencia acelerada hacia una mayor liberalización. Entre 2010 y 2015, el Perú firmó un total de 13 TLC, destacando los tratados con EUA, Chile, China, la India y la Unión Euro-

pea, convirtiéndose de ese modo en una de las economías más abiertas y menos reguladas de América Latina, una suerte de paraíso de los inversionistas que, sin embargo, no lograba superar viejos problemas institucionales y sociales.

Ministerios sociales

El aparato social, a diferencia del económico, fue renovado tarde y a medias, siendo mayormente concebido por varios gobiernos, empezando por el de Fujimori, como una herramienta de clientelismo político, introduciéndose sin embargo cierta modernidad al utilizar criterios modernos de focalización social y renovación educativa y contar con la asesoría internacional. Haremos un breve recuento de su desarrollo institucional en la medida en que se brinda mayor detalle de esta parte del aparato burocrático en el capítulo 6 sobre políticas sociales.

En materia de gasto social, a partir de 1992 el gobierno, siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial, y gracias a un préstamo blando, creó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes). Los dos primeros directores fueron técnicos que iniciaron programas de focalización social en todo el país para atacar la pobreza. Poco antes de las elecciones de 1995, el Foncodes se convirtió junto con otros organismos en parte del Ministerio de la Presidencia (Mipre). Fujimori, preocupado por la reelección permanente, dirigió esta maquinaria y le dio una orientación clientelista para desarrollar una base social de apoyo en el campo y poblados alejados. Hacia 1995 se estima que el Mipre representaba el 23% del presupuesto nacional (Wise, 2003, p. 261).

Dado su carácter clientelista, que le imprimió el fujimorismo, el Mipre fue eliminado en 2000 y el Foncodes pasó nuevamente a ser dirigido por expertos en política social. Con la redemocratización, se crearon programas especiales para ayudar a la mujer trabajadora con cunas infantiles y distribuir dinero en efectivo en zonas de pobreza rural a madres campesinas, dando una mayor coherencia al gasto social focalizado. También a partir de 2000 comenzó a operar el Ministerio de la Mujer para realizar campañas de sensibilización que limitaran el abuso en el hogar y el feminicidio, fenómeno bastante acentuado en el país.

Al principio, tanto el Ministerio de Educación como el de Salud fueron reformados con el apoyo de misiones técnicas del Banco Mundial (BM), que operaron en su interior como una institución aparte, gozando de altos sueldos y apoyo de las autoridades, pero trabajando con una burocracia mal pagada y desmotivada. Si hay que resaltar un aspecto positivo es que, mal que bien, sucesivos gobiernos extendieron los servicios hasta ser capaces de dar educación y salud a gran parte de la población, pero sin ofrecer al mismo tiempo calidad.

Dada la orientación decididamente privatista del Estado, la educación pública perdió peso. El gobierno prefirió que otros agentes cerraran la brecha de oferta educativa, autorizando la educación escolar y universitaria privada «con fines de lucro». Bajo este esquema «competitivo», recomendado por el BM, aparecieron colegios y universidades de todo tipo y con un variado nivel de calidad, enfatizando una oferta (no siempre realizada) de «formación técnica» y conocimiento de idiomas extranjeros, mejorando la oferta educativa para la clase alta y media (que desarrolló mejores instituciones), más que para los pobres (víctimas de la llamada educación basura). Este esquema continuó sin alteraciones después de 2000. Recién en 2014, debido a escándalos en universidades con fines de lucro que operaban sin control alguno, se creó una superintendencia (Sunedu) para regular la educación superior.

El hecho de que muchas universidades públicas fuera de Lima tuvieran recursos del canon no les permitió dar un salto hacia adelante. En muchas universidades públicas se formaron «mafias» que controlaron los rectorados y los decanatos para provecho propio, acentuando un deterioro institucional. Solo algunas facultades de investigación con convenios externos (medicina, biología), por ejemplo, universidades técnicas como la Universidad Nacional de Ingeniería y la Universidad Agraria, desarrollaron mejores estándares.

Vistas en su conjunto, las universidades públicas quedaron encajonadas en un lejano segundo lugar, debajo de las mejores universidades privadas como Católica, Pacífico y Cayetano Heredia, y otras nuevas que también exigían examen de admisión, pero encima de universidades privadas de admisión libre masivas como César Vallejo o Alas Peruanas, de muy bajo nivel y sin capacidad de investigación.

En el caso de la educación primaria y secundaria, repetidos intentos de reforma permitieron mejorar el currículo y renovar los textos. También se puso el énfasis en evaluar y entrenar a los maestros, incidiendo los distintos gobiernos en tomarles pruebas de modo que se creara un sistema competitivo con base en *performance indicators*, que generaron una pequeña élite de maestros. En paralelo, a tono con los tiempos, en las escuelas se introdujeron cursos y ejercicios para «formar emprendedores» y extender la cultura empresarial.

Los sindicatos de maestros resistieron estos esfuerzos sin llegar a frenar las reformas, pero retrasándolas, y permitiendo solo avances parciales, dando como resultado una relativa modernización. Hacia 2014, gracias a las mediciones de avances en comprensión de lectura y matemáticas, se comenzaron a constatar logros modestos en la calidad de la educación, encontrándose sin embargo el rendimiento escolar peruano por debajo del promedio latinoamericano.

En materia de educación bilingüe, política que se inició con altibajos desde la década de 1970, se hicieron esfuerzos aislados por entrenar a maestros en lenguas indígenas y dar cobertura a alumnos andinos y amazónicos, políticas que se aceleraron ligeramente luego de la firma en 1995 del Convenio 169 de la OIT, que protege los derechos de los pueblos indígenas. A 2000, una evaluación de Madeleine Zúñiga y Modesto Gálvez concluía que «los cambios en las prácticas educativas han sido más bien producto de la acumulación de modificaciones y de la incorporación de algunas innovaciones», sin llegar a superar las fallas tradicionales del sistema educativo de intentar «peruanizar a los indios». En 2012 ocurrieron algunos cambios burocráticos al crearse una Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural en el Ministerio de Educación. Se adoptó la filosofía de la «interculturalidad», que reconoce los aportes de todas las culturas, se contrató a más maestros bilingües, cerrándose ligeramente la brecha de deserción escolar (más alta en zonas donde la lengua materna de los niños no es el español), pero sin que se acompañara esta reforma con cambios más sustantivos en remuneraciones e infraestructura. Las políticas multiculturales tuvieron mejor resultado en la Amazonía, debido a que los maestros eran nativos, que en los Andes, en tanto que los maestros eran mestizos de las zonas bilingües.

En 2015, para dar una idea de la política remunerativa del Estado neoliberal, el promedio salarial anual inicial de los maestros era el segundo más bajo de Latinoamérica. En materia de infraestructura, el 56% de las escuelas requerían mejoras, de las cuales 15% debían ser totalmente sustituidas. Esta situación de mala infraestructura y baja calidad de la enseñanza era más visible en zonas rurales. El 75% de las escuelas rurales no tenían, agua, luz y desagüe; y el 92% de las escuelas rurales primarias no tenían acceso a Internet. Los cambios y la modernización favorecieron como siempre a las ciudades, viejo sesgo que se mantuvo a pesar de las reformas, incentivando la migración; pero también en los barrios marginales la educación era de baja calidad.

En materia de salud, el gobierno optó por una política de escasa regulación de medicamentos importados, abaratando costos sin asegurar calidad, generándose un agresivo *lobby* de importación indiscriminada. La política remunerativa de todos los gobiernos fue de bajos ingresos para doctores y enfermeras, lo que tuvo como resultado un deterioro del sistema de salud pública, que era sacudido frecuentemente por huelgas. Durante la bonanza de 2002-2012, la Municipalidad de Lima tomó la iniciativa con los Hospitales de la Solidaridad para brindar consultas y tratamiento médico en barrios que mejoraron la cobertura. Asimismo, con el gobierno de Toledo se creó el Seguro Integral de Salud (SIS), que

permitió extender la cobertura a zonas rurales. Los hospitales del Seguro Social, financiados con impuestos descontados por planilla, los hospitales nacionales, y las postas médicas construidas por los gobiernos regionales a partir de 2001, fueron mejorados, pero fueron más notorias las mejoras en infraestructura que en la calidad del servicio.

El Ministerio de Trabajo, siguiendo la orientación promercado que le imprimió el gobierno desde 1990, cambió de nombre, convirtiéndose en Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En su interior se creó un Consejo Nacional del Trabajo (CNT) tripartito, donde la alianza empresa-Estado impidió a los representantes sindicales una defensa de los derechos laborales. A pesar de ello, gran parte de la legislación laboral fue elaborada por decreto en el MEF, evitando consultar incluso con el CNT. Como parte de las reformas, tendieron a predominar el trabajo temporal y la subcontratación, y proliferaron los regímenes laborales especiales para promocionar sectores como las exportaciones no tradicionales (textil) y la agroexportación (frutas, legumbres). En estas actividades se generaba empleo temporal masivo, pero los salarios eran bajos, incluso en plena bonanza. Asimismo, las agroindustrias no permitían el desarrollo del sindicalismo al tener la facultad de terminar los contratos o practicar el despido arbitrario de dirigentes. De ese modo, el Perú pasó de ser «uno de los mercados laborales más regulados a ser uno de los más desregulados» (Wise, 2003, p. 270).

En la década de 1990, según el especialista Francisco Verdera (2000, p. 61), la PEA sindicalizada pasó de 12,4% a 1,5%. Este debilitamiento sindical, que había empezado con los despidos masivos de 1978 y 1990, continuó en 1992 al aprobarse el Decreto Ley 25593 de regulación de sindicatos, que hacía más difícil formarlos. El sector bancario, por ejemplo, que tenía sindicatos fuertes organizados en torno a la Federación de Empleados Bancarios, pasó a ser una actividad con escasa actividad sindical, llegando incluso en algunos casos a desaparecer los sindicatos, como ocurrió por un tiempo en el Banco de Crédito del Perú, el banco más grande. A partir del gobierno de Fujimori, debido a la introducción de reformas laborales consistentes con la promoción de inversiones sostenidas en la alianza gobierno-empresarios, los pliegos de reclamos sindicales descendieron de 2.015 en 1990 a 1.350 en 1994 y a 846 en 1997. A partir de 2000, esta política laboral continuó sin mayores variaciones. En 2014, luego de que el Congreso apoyara una ley laboral juvenil (régimen laboral especial similar al de exportaciones no tradicionales y la agroindustria), se organizaron protestas de sindicatos y jóvenes que lograron que el Congreso derogara esta norma en enero de 2015. Esta fue una de las pocas protestas organizadas ante el recorte derechos que propiciaba la política de «flexibilización laboral» que tuvo éxito.

Seguridad y justicia

En el aparato de seguridad y justicia, el interés en reformarlo fue intermitente y nunca alcanzó una alta prioridad, estando siempre agobiado por casos de corrupción. Luego de varios intentos, a 2016 seguía siendo el aparato del Estado menos desarrollado y más afectado por la corrupción y la ineficiencia. Sin embargo, para entender esta tendencia de *stop and go*, conviene distinguir lo que sucede con los aparatos militares, policiales y de juzgados.

El mayor logro, que ocurrió de a pocos, sin un plan, fue el progresivo control civil de los militares y su neutralización política. Como hemos visto en el capítulo 2, los militares desde la Independencia fueron uno de los actores centrales de la política peruana, sea en gobiernos dictatoriales o elegidos, y operaron siempre como un Estado dentro del Estado. Esta condición de poder fáctico se reforzó momentáneamente durante la guerra interna de la década de 1990 y debido al conflicto armado con Ecuador en 1995. En ambos casos, el Estado se apoyó en las fuerzas armadas, reforzando su rol represivo, fortaleciendo y coordinando los servicios de inteligencia, y reanudando la compra de armas una vez que el presupuesto lo permitió.

En paralelo, ocurrieron hechos que tendieron a disminuir progresivamente su importancia, hasta dejar casi prácticamente de ser un poder fáctico o en todo caso ser uno debilitado. Gracias a la Constitución de 1993, el Presidente logró controlar el ascenso de la alta oficialidad al eliminarse el rol de la Cámara de Senadores, que antes cumplía esa función. Dado su estilo personal, Fujimori inauguró la práctica de exigir «lealtades antes que cualidades», que fue continuada por sus sucesores (Obando en Crabtree & Thomas, 1998, p. 365). En la década de 1990, a pesar de la guerra interna, ocurrió un cambio en la estructura de poder. El asesor presidencial Montesinos, excapitán del Ejército, logró un mayor control militar al coordinar el golpe al Congreso en 1992 y corromperlo progresivamente con dádivas y manejando las enormes compras de armas luego de 1995 y gracias a que era el jefe *de facto* del SIN. Al principio, el Ejército se resistió a este intento de control, pero al forzar Fujimori y Montesinos el retiro del general Hermoza en 1998, se consolidó finalmente el control presidencial. A partir de 2000, por otras razones, la convicción de los partidos y la población de que los militares habían sido una pieza central del poder crecientemente dictatorial de Fujimori y, por lo tanto, debían ser neutralizados y juzgados por corrupción y violación de derechos humanos, se completó esta disminución del poder militar.

Dada su actuación en la guerra interna, que incluía escuadrones de la muerte, se desataron las presiones internacionales para sancionar las violaciones de derechos humanos. A los gobiernos neoliberales les resultó más difícil ignorarlas. A

diferencia de otros períodos, las masacres fueron observadas internacionalmente, y si el Perú quería ser parte del orden económico internacional, principal objetivo del Estado neoliberal, no podía ignorar los reclamos de justicia. Fujimori intentó proteger a los militares y policías acusados de crímenes de guerra en 1995 con una Ley de Amnistía, pero esta fue fuertemente cuestionada en los ámbitos nacional e internacional por organizaciones de derechos humanos, que a su vez presionaron para que se tomaran posturas condenatorias más firmes. En su segundo gobierno, Fujimori incluso intentó sacar al Perú de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero abandonó la idea en tanto que reforzaba su aislamiento político y lo convertía en un Estado paria. La exitosa liberación de los rehenes tomados por el grupo MRTA en la residencia del embajador japonés en 1996 (que años más tarde dio lugar a denuncias por ejecuciones extrajudiciales) apagó momentáneamente las protestas, pero luego continuaron con mayor fuerza a finales de su gobierno, cuando se acentuó la represión y ocurrió el fraude electoral del año 2000.

A partir de su caída, los gobiernos democráticos tomaron iniciativas que fueron neutralizando el poder militar para someterlo a la justicia y reducir su influencia. Desde Toledo, se unificaron los ministerios de las fuerzas armadas en el Ministerio de Defensa y lo pusieron al mando de civiles (Chiabra en Universidad de Ciencias y Humanidades, 2014, p. 285). En paralelo, se realizó un fuerte recorte presupuestal y se inició el reclutamiento voluntario de soldados, política que hizo descender el número de tropas y la necesidad de oficiales. Los militares finalmente se replegaron en los cuarteles, ejerciendo presión principalmente para las compras de armas (que ocurrieron ocasionalmente), logrando mantenerse como una entidad cerrada, que aceptaba la autoridad civil pero no la respetaba, pero sin tener el poder de que gozaron antes. El fin de la guerra interna y la estabilización de las fronteras con Chile y Ecuador también contribuyeron a que no pudieran recuperar los niveles de influencia que perdieron progresivamente.

La Policía Nacional del Perú (PNP) pasó por un proceso parecido al ser inicialmente controlada y corrompida por Montesinos desde su puesto de jefe *de facto* del poderoso y temido Servicio de Inteligencia Nacional. Un indicio de este poder fue el uso por parte de Montesinos de los fondos de la Caja Policial para comprar propiedades y dar créditos sin garantías a sus seguidores, ampliando de ese modo su red personal de clientelas. Durante la guerra interna, Montesinos logró sin embargo una mayor coordinación entre militares y se fortaleció todavía más por sus nexos con la Central Intelligence Agency de los EUA. Uno de los pocos éxitos de la PNP fue la captura de Abimael Guzmán en 1992 y el rápido descabezamiento de Sendero Luminoso gracias a una paciente labor de inteligencia de una unidad especial, el GEIN, vinculada a la presidencia más que a Montesinos.

La falta crónica de recursos hizo que distintos gobiernos permitieran que los policías sirvieran como agentes de seguridad privados para complementar sus ingresos, política que recién se canceló en 2015. Otra iniciativa, consistente con el modelo de libre mercado y como respuesta al aumento de las protestas socioambientales a partir de la caída de Fujimori, fue el uso de unidades policiales pagadas por las minas para proteger sus instalaciones. Esta práctica, que primero apareció informalmente, fue luego institucionalizada en 2009 al aprobarse la Ley de Servicios Extraordinarios Complementarios a la Acción Policial durante el gobierno de García. Las minas podían firmar contratos de apoyo para tener unidades especiales dentro de su perímetro con remuneración extra para proteger las instalaciones y defenderlas de los grupos sociales que protestaban.

En materia de cambio institucional, se dieron algunos intentos de reforma con escasos resultados. Como en el caso de los militares, a la caída de Fujimori se intentó una reforma policial para modernizarla, limpiarla, y prepararla para luchar contra el creciente crimen organizado, que crecía rápidamente con la industria de la cocaína y el oro ilegal. Una importante iniciativa fue «reestructurar la pirámide», en tanto que existía un exceso de generales y coroneles que compensaban sus magros ingresos con ascensos innecesarios o inmerecidos. Con esa reforma, iniciada en 2002 por un civil, Fernando Rospigliosi, se despidió a 600 oficiales y se introdujeron criterios meritocráticos, creándose también una Oficina de Asuntos Internos. Esta reforma no fue continuada. Como indicio de su fracaso, como el propio exministro Rospigliosi admitió en una ocasión, hacia 2004 la «inflación de grados altos» reapareció (Rospigliosi en Crabtree & Thomas, 1998, p. 87). El número de policías aumentó progresivamente, pero más como reacción tardía ante una ola de crímenes desatada desde 2012 por bandas armadas que hicieron de la inseguridad ciudadana una de las principales preocupaciones políticas de la población.

El sistema de justicia pasó por una trayectoria institucional similar, decayendo en la década de 1990 y luego recuperándose a medias en las décadas siguientes, sin llegar a experimentar una gran transformación. Desde 1990 el sistema de justicia se concentró en juzgar casos de terrorismo usando «jueces sin rostro» y debilitando el debido proceso. Montesinos, nuevamente, fue la figura corruptora y manipuladora principal. Con el golpe de 1992 se intervino temporalmente el Poder Judicial, despidiéndose a 134 magistrados por ser «corruptos y politizados», entre los cuales, sea cual fuere la veracidad de estos cargos, se encontraban defensores de los derechos humanos.

El gobierno intentó crear un sistema de control interno para dar una imagen de reforma que permitiera rehacer relaciones con la comunidad internacional

luego del golpe. La Constitución de 1993 introdujo el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) para evaluar a jueces, y una Defensoría del Pueblo, pero los jueces a todo nivel terminaron siendo cooptados por Montesinos. Prueba de ello es que en una fallida Reforma Judicial de 1995, apoyada por organismos internacionales (BM, BID y PNUD), creó una Comisión Ejecutiva para poner en marcha la reforma, que terminó subordinada a Montesinos. Esta Comisión creó 400 juzgados y salas transitorias, dirigidos por jueces que en un 80% también eran transitorios, siendo fácilmente influenciables. La capacidad de Montesinos para el arreglo de juicios era notable, tanto para favorecer a personajes poderosos, entre los cuales se encontraban las principales familias propietarias, entre ellos los Romero y los Benavides, y el grupo chileno Luksic, como para usarlo contra sus enemigos, como en el caso de Baruch Ivcher, dueño de un canal de televisión opuesto al régimen.

En 1997, el CNM, una de las pocas instancias que contaban con personal profesional y ético, chocó con Fujimori al opinar que su reelección era inconstitucional. Los miembros del CNM renunciaron y fueron reemplazados por personajes leales. Caídos Fujimori y Montesinos, una misión de la OEA colaboró con el nuevo gobierno para «reinstitutionalizar el sistema». Se eliminó la Comisión Ejecutiva formada por Fujimori, se recompuso el CNM y el porcentaje de jueces provisionales bajó a 35% a comienzos de 2000. El gobierno de Paniagua, formado el año 2000 luego del escape de Fujimori a Japón, contando con el apoyo de un Congreso libre de fujimoristas vinculados a Montesinos, formó Tribunales Anticorrupción, un importante pero limitado avance. El gobierno de Toledo, que lo sucedió, aumentó los sueldos a los jueces y mejoró el entrenamiento judicial con una escuela creada para tal fin. Sin embargo, la corrupción y la discrecionalidad extrema de los jueces en el manejo de juicios no cesó, simplemente se hizo menos visible. Los distintos gobiernos, temerosos de juicios por corrupción, debilitaron los Tribunales Anticorrupción a partir de García. Sin embargo, organismos de rendición de cuentas como la Defensoría del Pueblo y el CNM, dirigidos por funcionarios probos y competentes, cumplieron al menos un rol regulador importante. El caso más saltante ocurrió en 2015, cuando el CNM logró la renuncia, por primera vez en la historia, del Fiscal General de la Nación, por impedir investigar la extendida corrupción del gobierno regional de Áncash, cuyo gobernador fue acusado de peculado y asesinato. Al ser elegido Kuczynski, intentó al principio crear un sistema nacional anticorrupción y activar la justicia. Su gobierno fue sacudido en 2017 por el escándalo de la constructora brasileña Odebrecht, investigada en el caso Lava Jato, que indicaba pago de sobornos a varios ex presidentes y ministros de todos los gobiernos de 1985 a 2016. Este

escándalo internacional puso a prueba la voluntad de acción de jueces lentos y poco competentes, que solo reaccionaron cuando el sistema judicial de Brasil les presentó evidencias de la corrupción.

En materia penal, un avance importante fue el Nuevo Código Procesal Penal de 2004, que intentaba ordenar el sistema de sanciones, actualizar los tipos de delitos y hacerlos consistentes con las penas, medidas que se complementaron con esfuerzos por entrenar a jueces y policías para evitar la discriminación en el caso de mujeres e indígenas y darles igual trato. Sin embargo, hacia 2016 la implementación del Nuevo Código no terminaba de completarse, no habiendo todavía sido aplicado en Lima y Callao, que representa casi 40% de la población del país, y el Estado continuaba sus esfuerzos por reducir el trato discriminatorio y bajar las tasas de feminicidio y violencia sexual.

Un indicio del escaso resultado de las distintas reformas del sistema de administración de justicia fue que tanto policías como jueces continuaron siendo vistos por la población como corruptos y poco confiables.

Conclusiones

El Estado neoliberal empezó a construirse en 1990 por partes y a distintos ritmos, generando un aparato burocrático desigualmente reformado. Los cambios empezaron en el campo económico, con base en una política de *shock* auspiciada por los organismos internacionales, con el apoyo de tecnócratas y grandes empresarios. El Estado se convirtió rápidamente en una entidad que apoyaba las grandes inversiones y el comercio internacional, confiando desarrollarse por acción de las fuerzas del mercado y sin necesidad de planificación estatal, sin priorizar una reforma que permitiera mejorar el capital humano en todo el aparato, elevar sus niveles de eficiencia y hacerlo más transparente en su totalidad. Luego de todos los repetidos intentos de reforma, algunas exitosas, otras con avances parciales o simplemente fracasadas, el Estado peruano siguió siendo heterogéneo y distanciado de las mayorías, y visto con desconfianza.

Con las reformas neoliberales iniciadas en 1990 se reformaron ministerios, aparecieron nuevos organismos y se generó una nueva base legal, pero la transformación del Estado ocurrió de forma desigual. Las mejores y mayores transformaciones ocurrieron en el aparato económico. Los ministerios sociales tuvieron menos fondos, y solo fueron parcialmente transformados a partir del año 2000, cuando se redemocratizó el país, y gracias a políticas de focalización social, pero sin llegar a mejorar el capital humano, pues fueron dirigidos por tecnócratas expertos en políticas sociales que comandaban una burocracia desigualmente reclu-

tada. El aparato de seguridad y justicia, el más corrompido y manipulado durante la década fujimorista, fue el más afectado institucionalmente en el largo plazo. A partir del año 2000 se intentaron reformas que dieron como principal resultado una neutralización de la fuerza armada como actor político y la creación de organismos de rendición de cuentas en el sistema judicial. Pero ni la policía ni los juzgados, a pesar de repetidos intentos, fueron reformados a fondo.

El resultado final fue la formación de un Estado funcional a los intereses económicos, principalmente a las corporaciones nacionales y extranjeras, que exigían apoyo a las grandes inversiones y estabilidad fiscal, lo que era socialmente disfuncional y tremendamente débil desde el punto de vista de la seguridad y el orden. Visto como un todo, el Estado neoliberal se caracterizó por el aislamiento burocrático y tecnocrático de los ministerios económicos y los organismos reguladores, con un poder de decisión presupuestal centralizado en el MEF, el ministerio más ligado a las grandes empresas y dirigido por un cuerpo tecnocrático de economistas altamente preparados, aunque disfuncional para lograr el desarrollo social, la descentralización política y una mayor seguridad ciudadana. Es decir, para sostener un nuevo pacto social, debido a que no solo nunca se concibió una reforma de conjunto, sino sobre todo por la falta de calidad del capital humano que se observaba en todas las ramas excepto en aquellas relacionadas con promover la política de libre mercado.

Los estudios de opinión pública comparados permiten comprobar este diagnóstico. De acuerdo a una encuesta de Latinobarómetro de 2014, en el Perú la «confianza en las instituciones» está entre las más bajas de Sudamérica y en el caso del sistema de justicia es la más baja de todos los países. El Perú ocupa el quinto lugar en la creencia de que «la corrupción está generalizada en el Estado». Solo tres de cada diez peruanos «están satisfechos» con el desempeño de la policía en los barrios.

Capítulo 5. El poder de las nuevas élites¹

En julio de 1986, el presidente Alan García del APRA convocó a 12 jefes de los principales grupos de poder económico (GPE) nacionales para que «invirtieran por el Perú». A partir de ese momento, el selecto grupo fue conocido como los «12 Apóstoles». García necesitaba su apoyo debido a que sus políticas ahuyentaron al capital extranjero, y el Estado, por la crisis fiscal, no podía ser «agente del desarrollo». En julio de 1987 se rompió la alianza. El Presidente estaba molesto porque, en lugar de invertir, los grandes GPE especularon con el dólar barato que les vendía el BCRP y organizaron una fuga masiva de capitales, y presentó al Congreso un proyecto de estatización de la banca. Al igual que en México, donde en 1982 el presidente López Portillo intentó castigar a los banqueros por la misma razón, García fracasó en controlar los bancos. Los banqueros, apoyados por las fuerzas derechistas y los medios de comunicación, organizaron una campaña que derrotó el proyecto estatista. Fue la última medida estatista del siglo XX y el anuncio de que los empresarios tenían tanto fuerza económica como política.

¹ Este capítulo se basa mayoritariamente en investigaciones desarrolladas por Durand (2003, 2010, 2016). La principal fuente de datos y *rankings* empresariales proviene de Peru Top Publications (varios números). Cabe mencionar a otros especialistas en el tema de las élites económicas consultados, como Vásquez (2000) sobre grupos de poder económico; Eguren (2014) sobre concentración de la tierra; y Carrión (2006), Távora (2006) y Alarco (2012) sobre influencias empresariales sobre el Estado y captura corporativa en el período neoliberal. Para el caso latinoamericano y la distinción entre poder material y poder instrumental (que incluye la proyección a la política y el rol de los medios de comunicación), se ha considerado a Fairfield (2015). Aunque este libro solo trata sobre élites nacionales, una fuente importante sobre las élites regionales políticas y empresariales es Muñoz, Monsalve y Guibert (2016). Sobre los grupos de poder de América Latina una fuente por considerar es Monsalve (2014).

Esa fuerza, combinada con la debilidad del Estado, manifiesta en esta ocasión, se reforzaría en las décadas siguientes.

A finales de la década de 1980 era evidente la presencia de una élite económica más burguesa y moderna que tradicional y aristocrática (esta última había sido debilitada por Velasco), cuya fuerza se hizo sentir cuando pudo desafiar a un presidente populista. Los tiempos en que el Estado, en nombre del pueblo o la nación, podía limitar el poder de las élites económicas estaban terminando. Sin embargo, no les fue fácil a estos empresarios modernos impulsar un giro de 180 grados en materia de política económica y terminar apoyando el libre mercado. Los «12 Apóstoles», algunos muy dependientes del proteccionismo, hicieron una apuesta arriesgada pues debían adaptarse a nuevas reglas y competir con el capital extranjero y los bienes importados. Se convencieron de que esa era la «única opción posible» debido a que el terrorismo, el sindicalismo y el estatismo eran sus mayores problemas y porque el viento soplaba con más fuerza a favor de la globalización económica, en la que podían participar en asociación con el capital extranjero. Una vez más, como antes con el guano en el siglo XIX, la minería a comienzos del siglo XX y después la pesca, la élite criolla buscaba aliados en el mercado mundial y les ofrecía las riquezas naturales del país, pero en una situación donde ahora se contaba con un fortalecido mercado nacional.

El caso más notable de asociación entre GPE nacionales y extranjeros de esta nueva era fue Minera Yanacocha, propiedad compartida del grupo peruano Benavides (Minas Buenaventura, con 43,6% de las acciones), Newmont Mining Co. de Colorado, EUA (51,3%) y la International Finance Corporation (Banco Mundial, 5%). Los tres socios de esta fabulosa mina produjeron su primera barra de oro en 1993, y pronto se convirtió en la primera mina aurífera de Sudamérica (también la primera donde estallaron conflictos socioambientales en el Perú). Pero las inversiones y el éxito económico no se limitaban al oro o la minería.

Ciertamente, al principio fueron minerales tales como oro, hierro, cobre, plomo, plata y zinc; luego, el gas; más adelante, harina y aceite de pescado y maderas. Con más lentitud se desarrollaron, una vez reconcentrada la tierra, una amplia gama de materias primas (espárragos, paprika, palta, flores, café, uva); también algunos productos manufacturados y semimanufacturados (textiles, artesanías, cemento, licores). Al mismo tiempo, siguió desarrollándose una economía urbana semiindustrializada, capaz de abastecer a las minas con variados insumos, y también satisfacer la demanda interna, incluyendo de modo significativo la construcción de departamentos y oficinas, y las industrias logísticas y de transporte (almacenes, manejo de carga, puertos y aeropuertos, carreteras, trenes urbanos).

Mapa de la extrema riqueza

En medio de este período expansivo se fue transformando la élite económica nacional, perdiendo algunos y ganando otros, y apareciendo nuevos grupos de poder económico (GPE), tanto a nivel nacional (Vásquez, 2000; Durand, 2014) como regional (Monsalve, 2014). Varios de los «12 Apóstoles», como el caso de las familias Bentín, de la cervecera limeña Cristal, y los Lanatta Piaggio, sus rivales del Callao de la cervecera Pilsen, terminaron siendo comprados por la multinacional SABMiller. Algo parecido ocurrió con el grupo Nicolini, que se vio forzado a vender sus molinos al grupo Romero por deudas que tenía con el Banco de Crédito. Al fusionarse Nicolini con otras empresas alimentarias (Perú Pacífico, La Fabril), nació el gigante Alicorp, buque bandera del grupo Romero. Los dueños de marcas peruanas famosas como Inka Kola del grupo Lindley tuvieron que asociarse con Coca Cola, que controló de ese modo a su rival histórico en el mercado de las bebidas gaseosas.

Otros grupos, más fuertes y mejor preparados, entre los que destacaban los tres más grandes (Romero, de Credicorp y Alicorp; Benavides, de Minas Buenaventura; Brescia, de Inversiones Breca y BBVA), lograron hacer una «reingeniería», reforzando primero su presencia en ciertos nichos de la economía peruana, asociándose con el capital extranjero, para luego comenzar a «globalizarse» y salir a invertir en países vecinos (Vásquez, 2000). En paralelo, nacieron nuevos GPE, algunos de origen limeño, como Rodríguez-Pastor de Intercorp (que se formó luego de comprar un banco estatal), y otros de origen social más modesto. Por primera vez en la historia aparecieron grupos que provenían de sectores pobres y excluidos, algunos descendientes de migrantes asiáticos como Wong (China) o Ikeda (Japón). No obstante, lo más significativo fue la aparición del «capitalismo cholo». Descendientes de campesinos como Flores (Huancavelica, dueños de Topitop), Huancaruna (Cajamarca, dueños de Perhusa), Acuña (también de Cajamarca, dueños de UCV) y los hermanos Rodríguez (Arequipa, dueños de Gloria), crecieron y se diversificaron hasta integrar las filas de los grandes GPE, convirtiéndose algunos en parte de los nuevos «12 Apóstoles».

Al reiniciarse el crecimiento desde 1992, y ocurrir dos grandes olas de inversión privada (1992-1997, antes de la crisis mundial asiática; y 2002-2012, con el superciclo de *commodities*) los grandes empresarios vieron crecer sus propiedades y utilidades a una gran velocidad. Este crecimiento y depuración de la clase empresarial peruana ocurrió al mismo tiempo que apareció una nueva generación de multinacionales. El resultado fue la conformación de una poderosa élite económica moderna nacional y extranjera muy bien organizada, con presencia en todo

el país y con proyección a los países vecinos. Hacia 1986, se estimaba que las fortunas de los «12 Apóstoles», como los Bentín, Nicolini y Lanata Piaggio, llegaban a representar en promedio US\$ 200 millones de valor de sus activos fijos. Hacia 2016, luego de estos cambios, las fortunas de los nuevos apóstoles se estimaban en US\$ 2.000 millones, diez veces más.

Tabla 2. Participación de diferentes tipos de capital en el PBI (1950-2000)

Tipo de capital	1950	1968	1975	2000
Sector estatal	7%	11%	21%	6%
Capital extranjero	10%	22%	11%	28%
Capital nacional	43%	34%	27%	28%
Cooperativas	-	-	8%	-
Total sector empresarial	60%	67%	67%	62%
Total sector no empresarial*	40%	33%	33%	38%
Total del PBI	100%	100%	100%	100%

* El sector no empresarial comprende la microempresa (hasta 10 trabajadores), independientes y trabajadores del hogar.

Fuente: Humberto Campodónico, con base en FitzGerald (1981, cuadro 19, p. 50) para la década de 1950, 1968 y 1975). Para el año 2000, la fuente es «Perú 1950-2000: el péndulo de las inversiones» (*La República*, 30 de noviembre de 2009, p. 7).

El nuevo mapa de poder económico del Perú postoligárquico y pospopulista del siglo XXI muestra elementos de continuidad y de cambio. Lo viejo es que la riqueza, incluida la tierra, tanto las antiguas cooperativas como las nuevas de irrigaciones, se ha reconcentrado en pocas manos; las élites nacionales coexisten con el capital extranjero en calidad de socios menores; y las industrias extractivas han vuelto a ser «la locomotora del sector exportador», destacando la minería.

Lo nuevo es también marcado y se caracteriza por los siguientes elementos: la economía del siglo XXI es dirigida por corporaciones modernas lideradas por gerentes y especialistas educados en las mejores universidades; el crecimiento se basa no solo en minería, gas o diversos productos agropecuarios, también se apoya en un más fuerte y mejor conectado mercado interno; el capital extranjero ya no proviene mayoritariamente de Europa y los EUA, sino de múltiples países entre los que destacan China, Brasil y Chile; ha surgido una nueva hornada de empresarios populares y se ha desarrollado una cultura capitalista popular. Se trata, en palabras del periodista Jaime de Althaus, de una «revolución capitalista» (De Althaus, 2007) que, sin embargo, como veremos en los siguientes capítulos,

a pesar de las altas tasas de crecimiento e inversión, no ha logrado superar viejos problemas de desigualdad y falta de oportunidades.

Para medir estos cambios en el interior de la élite económica, empecemos por dar una visión histórica que compara la evolución del sector privado *vis-à-vis* el sector estatal, el cooperativo y el de pequeñas unidades productivas tradicionales y modernas. Antes de 1968, el sector estatal solo representaba el 7% del PBI según tipo de propiedad. Gracias a las nacionalizaciones, el Estado pasó a representar el 21% en 1975 (año en que cae el gobierno militar reformista de Velasco). Las cooperativas, gracias a las reformas sociales (destacando la reforma agraria), pasaron a representar el 8% entre 1968 y 1975. El sector privado empresarial nacional representaba el 43% en 1968 y redujo su presencia a 27% en 1975 (ante el crecimiento del capital estatal y cooperativo). El capital extranjero mantuvo su peso para el mismo período, pasando de 10% a 11%; si bien sufrió expropiaciones, esas pérdidas se compensaron con nuevas inversiones (petróleo, cobre) y manufacturas (automotriz, química, maquinarias). El resto fue clasificado como «sector no empresarial», compuesto por microempresas, independientes y trabajadores del hogar, segmento del PBI que no experimentó mayores variaciones.

Sin embargo, hacia el año 2000 (luego de la crisis de 1980 y terminado el decenio fujimorista), el poder económico se concentró en el sector privado, y en su interior en las corporaciones, que aumentaron considerablemente su participación en el PBI. Al año 2000, el sector cooperativo había desaparecido y el estatal solo representaba un 6% del PBI, mientras el capital nacional pasó a representar 28% y el extranjero otro 28%. Estas cifras demuestran cómo, a partir del nuevo siglo, la propiedad privada se había generalizado y predominaba sobre la estatal y la cooperativa. Esta tendencia a la privatización ocurrió al mismo tiempo que se concentró el poder económico en un pequeño núcleo de GPE, incluso en el agro. Igual sucedió con las concesiones mineras, energéticas, petroleras, gasíferas y forestales, que contaron con contratos de estabilidad jurídica y normas de protección de la inversión de los tratados de libre comercio.

Una mirada a la estructura del poder económico actual da cuenta del peso y características estructurales del Perú contemporáneo. Los datos sobre la estructura empresarial presentados en la tabla 2 muestran las diferencias actuales según tamaño, indicando una fuerte asimetría. La gran y mediana empresa (de mayor productividad y la única que exporta) representa el 12% del total, mientras la pequeña empresa (de baja productividad) representa el 81%². Este número es

² De un total de 8.000 empresas exportadoras a 2015, 464 grandes empresas concentran el 80% del total de exportaciones, predominando las del sector minero (*La República*, 2016, p. 15).

considerablemente mayor si se considera a la pequeña empresa informal, a las industrias del hogar, y a los vendedores ambulantes, que forman parte de este conglomerado humano que oficialmente se denomina «emprendedores».

Tabla 3. Perú: empresas según tamaño, 2014

Segmento empresarial	2014	Estructura porcentual, 2014
Total	95.674	100%
Pequeña empresa	77.503	81%
Mediana y gran empresa	11.380	12%
Administración pública	6.791	7%

Elaboración: Francisco Durand. Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2015, p. 64).

Dentro del sector de grandes y medianas empresas, también existe una fuerte diferenciación. Del total de grandes empresas, las más importantes son los GPE, es decir, los conglomerados nacionales y extranjeros que representan a las empresas más grandes en las principales ramas de la economía nacional.

Del *ranking* de los GPE más grandes identificados en la tabla 3, que comandan la economía peruana y tienen presencia en las actividades más rentables y globalizadas, tenemos a un total de 42 GPE diversificados, liderados por «banqueros y mineros», es decir, las élites extractivistas y urbano-financieras. Estos 42 supergrupos, a su vez, dirigen cientos de empresas. De los 42 GPE, uno es estatal (Fondo Nacional de Financiación del Estado, Fonafe) y lidera la lista por tener algunas grandes empresas de petróleo, agua y energía, siendo el remanente estatista de épocas pasadas. De los 41 grupos restantes, 17 son grupos privados nacionales, 3 son grupos formados por peruanos con mayoría de capital extranjero (Ferreyros, Buenaventura, y Graña y Montero) y 20 son extranjeros, uno de ellos un *joint venture* (el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, BBVA de España, socio paritario del grupo peruano Brescia).

Tabla 4. *Ranking* de grupos económicos (ingresos generados en el Perú) a 2014

<i>Ranking</i>	Grupo	En miles de soles o dólares			
		2012		2013	
		Ingresos		Export.	Import.
		S/	US\$ (*)	US\$	US\$
1	Fonafe	23.156.927	8.767.540	14.445	30.618
2	Repsol	21.368.100	8.100.114	901.373	3.446.163
3	Romero	12.232.677	4.525.592	235.446	928.023
4	Breca	10.387.890	3.914.305	579.276	138.466
5	Telefónica	10.211.225	3.870.821	1.292	353.097
6	GlencoreXstrata	9.847.768	3.733.043	3.648.757	347.224
7	Credicorp	8.466.438	3.190.620	0	3.997
8	Buenaventura	8.418.102	3.191.093	1.726.898	81.026
9	Grupo México	7.788.212	2.952.317	2.196.234	310.734
10	Gloria	7.661.599	2.904.321	222.196	416.615
11	Falabella	6.966.166	2.640.700	3	446.398
12	BBVA	5.497.942	2.034.015	32	79.334
13	Backus (SABMiller)	5.380.498	2.039.613	13.994	154.711
14	Intercorp	5.098.150	1.932.581	4	37.137
15	Cencosud	4.731.150	1.793.444	0	84.805
16	Pluspetrol	4.702.999	1.782.790	2.050.557	21.700
17	Votorantim	4.567.762	1.731.525	840.033	44.332
18	América Móvil	4.430.191	1.679.375	4.736	372.916
19	Ferreycorp	4.391.107	1.664.559	20.575	971.180
20	Scotiabank	4.384.296	1.661.977	0	4.290
21	Pecsa	4.116.336	1.560.400	2.530	81
22	Endesa (ENEL)	3.935.086	1.491.693	959	50.924
23	Barrick	3.758.580	1.424.784	902.891	28.540
24	Hochschild	3.314.266	1.256.356	253.119	63.125
25	Unacem	2.953.933	1.119.762	218	143.004
26	Graña y Montero	2.306.991	874.523	5	158.127
27	San Fernando	2.238.395	882.637	29.280	242.357
28	Ripley	2.282.005	865.051	14	140.732
29	Lindley	2.059.123	780.562	6.176	197.342
30	D&C	1.404.774	532.515	373.466	8.101
31	El Comercio	1.377.831	522.301	6.081	69.141
32	Sura	1.088.569	412.649	0	0
33	ISA	812.019	307.816	12	28.513
34	Sandoval	779.892	295.638	0	41.711
35	Huancaruna	674.380	255.641	144.737	17
36	Ajegroup	627.075	237.708	3.266	79.745

38	Ab-Inbev	531.000	201.289	80	16.813
39	Wong	435.946	165.256	34.399	3.047
40	Topitop	283.777	107.573	68.005	994
37	Wiese	194.773	56.634	0	1.110
41	ISM	154.013	58.382	4.409	2.383
42	Marcan	43.605	16.530	0	0

Nota: en gris, las empresas extranjeras o *joint ventures*. Fuente: Peru Top Publications (2014, p. 613).

Un estudio reciente de Francisco Durand, no publicado, sobre los 12 principales GPE peruanos a 2014, da cuenta de detalles importantes de esta cúpula nacional. Esta docena de grupos controla una gran cantidad de empresas (441), y en promedio cada grupo tiene 38 empresas. Aquí se encuentra el poder financiero, compuesto por grupos que controlan tres de los cuatro principales bancos (Crédito, BBVA e Interbank), las dos empresas de seguros más grandes, dos de los cinco fondos de pensiones y las principales empresas aceiteras y pesqueras del país. Además, se encuentran en la lista cinco de los conglomerados que concentran las mejores tierras (azúcar, café, frutas y aceite de palma); compañías mineras, petroleras y energéticas; el principal importador de maquinaria pesada; la más grande industria de lácteos; además de cementeras y de bebidas. Asimismo, la lista incluye la principal empresa constructora, el principal dueño de centros comerciales, la principal dueña de terrenos urbanos, la cadena hotelera más grande del país y uno de los principales dueños de «universidades con fines de lucro» (una nueva área de acumulación de capital generada a partir del cambio de modelo privatista acendrado que caracteriza al Perú).

En cuatro de estos grupos (Credicorp, Holding Continental, Ferreycorp y Graña y Montero) los accionistas extranjeros tienen 50% o más del capital, pero son peruanos quienes los dirigen. Finalmente, cabe señalar que entre los 12 GPE económicamente más fuertes predominan los de origen limeño (Romero, Brescia, Benavides, Ferreyros, Graña y Montero, y Rodríguez-Pastor), que son también los mejor conectados políticamente.

Una novedad de esta lista, comparada con la de los antiguos «12 Apóstoles» de 1986, es que encontramos siete GPE nuevos de origen popular. Destaca el grupo Gloria de los Rodríguez, que tiene cuatro subconglomerados: lácteos, cemento, papel y agroindustria (86.000 hectáreas de tierras sembradas a 2016, el principal latifundista del país). En la lista se encuentran dos grandes empresarios «emergentes» como Huancaruna, en exportación de granos de café, y Flores, principal exportador de confecciones. Tenemos grupos asiáticos como el japonés Ikeda con las pollerías San Fernando, y el chino Wong en comercio (que luego fue vendido

al grupo chileno Cencosud) y negocios urbanos y energía. En la lista encontramos al grupo agroindustrial Dyer & Coriat (D&C), de origen huanuqueño, importante latifundista, con tierras en la costa norte donde siembra frutas y legumbres (Holding Camposol). Finalmente, tenemos a Ajegroup, propiedad de los hermanos Añaños de Ayacucho, dueños de fábricas de bebidas gaseosas (Kola Real) y agua (Cielo) con plantas en Latinoamérica y otros continentes, que es el grupo peruano más globalizado.

Consultoras, estudios de abogados y *lobbies*

A partir de 1990 aparece un conjunto influyente y globalizado de entidades empresariales de apoyo al poder económico, compuesto principalmente por estudios de abogados y consultoras empresariales que cumplen múltiples roles (mediciones de mercado, inventario de recursos naturales, tributación, imagen, publicidad, seguridad, responsabilidad social y ambiental, bases de datos integradas, opinión pública). En paralelo, trabajando en estas entidades, o siendo contratados directamente por las grandes empresas, ha surgido un ejército de lobistas, y que en el Perú tienen la característica de ser personas que operan mayormente en la sombra (*shadow lobbyists*). Se trata de un estrato que, junto con los gerentes intermedios reclutados del Perú y el exterior, cuyo número e importancia ha crecido considerablemente, se ubica en un segundo escalón de ingresos, debajo de los jefes y altos gerentes de los GPE y las multinacionales. Son profesionales de alto nivel, entrenados en las mejores universidades peruanas privadas, habiendo obtenido luego grados y títulos de maestría en el extranjero (preferentemente MBA de Europa y los EUA). En su mayoría, emanan de la antigua clase media limeña y urbana, que se ha globalizado educativa y profesionalmente, pero también existen nuevos reclutas, profesionales exitosos de origen más modesto, reclutados por sus méritos académicos en empresas y organismos financieros internacionales, otro rasgo de democratización del capitalismo.

Las principales consultoras son Apoyo, Macroconsult y el Instituto Peruano de Economía (IPE). Estas tres consultoras asesoran y realizan estudios especializados para grandes corporaciones, organismos internacionales y el Estado y están enlazadas con los GPE y las multinacionales al integrar sus directorios; también cumplen funciones de *lobby* y participan en la «puerta giratoria»³.

³ Un estudio del caso chileno indica que existe un engranaje entre centros de investigación, prensa económica y los gremios empresariales. Véase Undurraga (2014).

Apoyo fue fundada en 1986 por Felipe Ortiz de Zevallos, naciendo conectada al grupo de los «12 Apóstoles». Esta consultora pionera destacó por su Servicio de Asesoría Empresarial, que emite informes y organiza una reunión anual de balance entre gerentes y especialistas en política y opinión pública. De ese modo, los jefes de los GPE y sus gerentes cuentan con informes regulares de opinión pública (a veces realizados a pedido) y participan en discusiones con científicos políticos que facilitan su manejo empresarial del contexto.

En 1987, en asociación con Ipsos de Francia, Apoyo comenzó a realizar encuestas de opinión. Años después se formó Ipsos Apoyo como una entidad separada, mientras Apoyo continuó brindando diversos servicios microeconómicos de consultoría y prensa, destacando *Semana Económica*, pionera en periodismo empresarial, una de las principales fuentes de noticias y comentarios de empresas. Años después, al diversificar sus servicios, terminó organizándose formalmente como Grupo Apoyo. El Grupo Apoyo destacó políticamente no solo por sus informes políticos, el impacto de sus sondeos de opinión y sus revistas, sino también por su asesoría al MEF, que fue muy intensa durante el gobierno de Fujimori y el de Toledo. Con Fujimori, Apoyo creció sostenidamente, y fue una de las encargadas del *road show* para vender empresas estatales, actividad que le reportó cuantiosos ingresos. Durante Toledo, el MEF mantuvo una relación estrecha. Felipe Ortiz de Zevallos, el fundador de Apoyo, fue nombrado embajador en Washington D. C., y uno de sus gerentes, Fernando Zavala, fue primero viceministro de Finanzas y luego ministro en 2005. Los líderes del grupo Apoyo participan en diversos directorios de empresas multinacionales y bancos peruanos.

El caso del economista Zavala es indicativo de otra dimensión de las consultoras. Al salir del sector público, pasó al sector privado, por lo que es un buen ejemplo del uso de la «puerta giratoria». En 2006, Zavala ingresó como vicepresidente la Corporación Backus; en 2010 fue nombrado presidente de Cervecería Nacional – SABMiller Panamá; y en 2013 volvió al Perú como presidente de Corporación Backus. En 2016 fue nombrado presidente del Consejo de Ministros con Kuczynski, mientras Ortiz de Zevallos fue nombrado asesor presidencial.

Macroconsult es la segunda gran consultora. Fue fundada en 1985 por exfuncionarios de alto nivel del BCRP liderados por Manuel Moreyra, Drago Kisic y Raúl Salazar. Macroconsult se apoyó en su experiencia en diagnóstico macroeconómico y estudios especializados de mayor profundidad para entrar al cada vez más competitivo mercado de consultorías. Este grupo de economistas se ha caracterizado también por su interés en participar en política partidaria, hecho que lo distingue.

A partir de 1990, Macroconsult realizó una serie de estudios para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la US Agency for International Development, para liberalizar la economía peruana. Fue también una de los dos consultoras que organizó los *road shows* para atraer a inversionistas extranjeros interesados en comprar empresas estatales. Macroconsult fue encargada de la venta de la empresa estatal de telefonía en 1992, que desató la fiebre de las privatizaciones. Desde 1990, se convirtió en una importante asesora de organismos estatales peruanos y tuvo un rol clave en la privatización de los activos mineros del Estado, participando en la venta de Hierro Perú (Marcona), la mina Cobriza, el Complejo Metalúrgico de La Oroya, y las concesiones de Antamina, Toromocho, Michiquillay y Las Bambas, entre otros. En esta consultora también se observan múltiples conexiones con la élite económica. Por ejemplo, Salazar, uno de los socios fundadores, forma parte del directorio de Scotiabank Perú, Química del Pacífico, British American Tobacco, Pesquera Diamante y Profuturo AFP. En materia política, aparte de un movimiento formado por Moreyra, destaca el rol de Raúl Salazar, uno de los fundadores, como asesor económico principal del Fredemo que liderara Mario Vargas Llosa en 1990. Luego de la redemocratización del país, Macroconsult participó como asesor de candidaturas conservadoras con Lourdes Flores del PPC (quien perdiera en 2006), lanzando un candidato propio en 2011 (Drago Kisic, sin éxito) y apoyando su misma agrupación al candidato presidencial Julio Guzmán en 2016 (también sin éxito). En 2016, el ministro de Energía y Minas salió de sus filas. Macroconsult es la única consultora con vocación de servicio público, pero hasta ahora ha tenido más fortuna en los negocios que en la política.

El IPE es la tercera y quizás más influyente consultora económica del país, reflejando con mayor nitidez sus conexiones con la élite económica y redes profesionales que surgieron en la década de 1990, y destacando por su íntima conexión con la prensa corporativa. El IPE fue fundado en 1994 por el economista Roberto Abusada, exviceministro de Comercio en 1980 (lideró el primer intento de rebaja arancelaria) y consultor del Banco Mundial (BM). Gracias a sus conexiones nacionales e internacionales, logró que el Banco Mundial, el MEF y GPE peruanos y extranjeros financiaran sus primeras actividades. El IPE fue formado para establecer una «correa de transmisión» entre el Banco Mundial (BM), los grandes empresarios peruanos y el MEF. Desde 1994 hasta 1998, cuando era ministro Camet, se encargó de asesorar en materia tributaria y comercial al MEF, con el que estuvo íntimamente vinculado. Al salir del ministerio, Camet pasó a integrar el directorio del IPE y del BCP, mientras el exjefe del gabinete de asesores del MEF, Fritz DuBois, entraba como gerente al IPE, al mismo tiempo que su antecesor,

Jorge Baca, era nombrado ministro en el MEF. Como las otras consultoras, el IPE también destaca por el uso de la «puerta giratoria», sobre todo en la década de 1990, y tuvo un juego más en la sombra a partir del año 2000 (Durand, 2013, pp. 176 y ss.).

En 1998, ante el estallido de la crisis financiera internacional, el IPE apoyó al gobierno para organizar el rescate financiero de los bancos peruanos que comenzaron a quebrar, logrando salvar al grupo financiero Wiese, uno de los «12 Apóstoles». A partir de 2000, se replegó como principal asesor del MEF, realizando actividades privadas de apoyo empresarial, pero mantuvo influencia sobre ministerios económicos en distintos gobiernos. Entre 2005 y 2006 fue una de las consultoras encargadas de apoyar la firma del TLC con los EUA, siendo Abusada el intelectual orgánico de la nueva élite económica al proponer los tratados como principal forma de «blindar» el modelo económico, haciendo más difícil cambiarlo o ajustarlo. Al ganar fama internacional, el IPE a través de Abusada se asoció con Global Source Partners, entidad especializada en inversiones en América Latina. Abusada integra diversos directorios de empresas, entre los que destaca G y M, la empresa que controla el grupo constructor más importante del país y que está directamente relacionada con el grupo periodístico El Comercio, donde Abusada destaca por ser uno de sus editorialistas y comentaristas televisivos más importantes. Este periódico fue dirigido por Fritz DuBois (también del IPE) durante varios años. Martín Pérez, uno de los gerentes del grupo Romero, elegido en 2015 presidente de la Confiep, está también vinculado al IPE. Pérez fue ministro de Comercio Exterior durante el gobierno de García y formaba parte del directorio del IPE a 2016.

Dada la frecuencia del uso de la «puerta giratoria» durante el gobierno de Fujimori, al final de su mandato se emitió una ley, en 1998, que exigía a los funcionarios públicos de alto nivel esperar un año antes de entrar al sector privado. El caso que motivó esta ley (que ha tenido poco efecto en tratar de frenar el uso de la «puerta giratoria») fue el del abogado Jorge Melo Vega, quien durante años fue funcionario de alto nivel del Osiptel, el organismo regulador de la telefonía, pasando luego a ser gerente general de Regulación y Planificación Estratégica de Telefónica del Perú. Su caso fue tan importante que en la prensa la norma era conocida como «Ley Melo Vega».

Muchas de estas instituciones de soporte corporativo practican el *lobby*, haciendo gestiones ante el Estado a nombre de sus clientes o de las empresas donde integran los directorios, generalmente emitiendo informes especializados con una propuesta que favorece a las empresas y haciendo presentaciones en organismos del Estado. Este sistema de influencias privadas también dio lugar a regulaciones

que, al igual que en el caso de la «Ley Melo Vega», no tuvieron mayor efecto. En 2003, el gobierno emitió la Ley de Gestión de Intereses, que obligaba a personas e instituciones a inscribirse. A 2013, diez años después, solo ocurrieron 10 registros, lo que confirma la tendencia del *lobby* en el Perú a operar en las sombras.

El poder social y tecnocrático de la élite corporativa peruana y extranjera, y su nivel de influencia política, son considerables, a tal punto que los especialistas políticos discuten con frecuencia sobre la «captura del Estado» (Durand, 2010; López, 2011; Alarco, 2012). Además de tener una densa red de familias y amigos, y estar íntimamente vinculada a los principales *think tanks* empresariales, esta élite de propietarios, gerentes, especialistas y periodistas tiene presencia cruzada en diversos directorios e instituciones.

Por ejemplo, el grupo Graña y Montero, el principal grupo constructor de obras públicas, que opera siempre en alianza con la constructora brasileña Odebrecht, es accionista de otras grandes empresas. Abusada pertenece al directorio desde 1986. Debido a lazos de parentesco, el jefe del grupo, José Graña Miró Quesada, es un importante accionista del grupo El Comercio, que controla el 75% de las noticias de la prensa escrita y televisiva (Canal 4 y Canal N). Este grupo es considerado un «poder fáctico» dada su influencia sobre la opinión pública y la presión que ejerce sobre los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) al marcar la agenda política del país por acción u omisión (en particular noticias negativas sobre el grupo Graña y Montero). Su caso ha dado lugar a reclamos judiciales y una denuncia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por limitar la pluralidad informativa⁴. Cabe anotar que el poder del grupo Graña y Montero quedó afectado por el escándalo Lava Jato en 2017 al demostrarse el uso de sobornos por su socio Odebrecht.

Si bien la nueva élite económica es ahora más plural al incorporarse los gerentes y los expertos que trabajan en su red de soporte institucional, y debido a la presencia de empresarios emergentes que han logrado conformar importantes

⁴ *La República* (11 de septiembre de 2015) informa cómo empezaron estas demandas en la Corte Superior de Lima, siguiendo luego a nivel internacional: «El 22 de agosto de 2013, Grupo El Comercio informó a la Superintendencia del Mercado de Valores que el 21 de agosto de 2013 empresas de su grupo empresarial adquirieron un paquete de acciones, mediante las cuales hicieron suyas las acciones representativas del 54% del capital social de Epensa y del 54% de Alfa Beta Sistemas [...] dicha compra de acciones ha traído como consecuencia en el Perú un aumento de la concentración de mercado en la venta de periódicos y también en la captación de ingresos por publicidad, pues como explicaremos más adelante, la primera consecuencia directa de la cuestionada compra es que actualmente dicho grupo representa alrededor del 81% de la circulación de periódicos y más del 80% de los ingresos por publicidad». <http://larepublica.pe/imprensa/en-portada/702670-demanda-ante-la-cidh-busca-protger-la-pluralidad-informativa> (acceso: 22 de septiembre de 2015).

GPE, lo que ha generado mayor diversidad y una cierta democratización de acceso a puestos de poder, la que realmente «comanda el país» es la élite limeña por tener mayor peso económico, mejores conexiones internacionales y contactos políticos al más alto nivel. Tanto los gerentes como los profesionales de GPE y multinacionales ocupan un segundo lugar junto con los nuevos ricos, que todavía no cuentan con una red de relaciones sociales y alianzas institucionales. Esta jerarquía también se observa en los gremios empresariales.

Gremios y proyección al Estado y la sociedad

La nueva riqueza nacional y extranjera organizada en torno a corporaciones y gerentes es liderada por los 42 GPE y está gremialmente organizada en torno a la Confiep. Este gremio de gremios reúne a 23 sociedades, cámaras y federaciones, destacando como las más influyentes las que representan a los intereses extractivos (minas, energía, agroindustria, pesca) y financieros (bancos, AFP, seguros, financieras, *brokers*). La Confiep, sin duda, es la más fuerte y mejor organizada, aunque tiene el problema de no representar a la parte media y baja de la pirámide empresarial. Por estas razones, es vista como otro destacado poder fáctico, condición que se aprecia mejor cuando observamos el conjunto del empresariado.

Debajo de la Confiep tenemos a tres gremios que se separaron en 1998 debido a que, a pesar de ser fundadores de esta confederación, perdieron influencia. Se trata de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), la Cámara de Comercio de Lima (CCL) y la Asociación de Exportadores (ADEX). Este trío representa a un segmento de grandes y medianas empresas en sus respectivos sectores, pero sin tener peso a nivel de la economía nacional. Son gremios de segundo nivel de importancia.

Tanto la Confiep como el trío SNI-CCL-ADEX, que a veces coordina, desarrollan estrategias separadas de relación con el Estado, según cómo sus líderes decidan defender la agenda de problemas empresariales de banqueros y mineros, los intereses económicos generales y los intereses sectoriales.

Luego, en un escalón mucho más bajo de la escalera del poder económico, tenemos a los gremios de pequeñas y medianas empresas, que están divididos y mal organizados, y no tienen realmente capacidad de negociación frente a sus hermanos mayores de la gran y mediana empresa ni con el Estado. Ocasionalmente han logrado tener representación política al ganar elecciones sus dirigentes como líderes de «sectores emergentes», pero sin lograr articular ni siquiera a su propio segmento y darle una voz política permanente.

Además del tamaño (la más importante línea divisoria del empresariado, que se refleja bastante bien a nivel gremial), conviene también mencionar a los grandes empresarios emergentes, algunos de los cuales tienen peso económico pero escasa influencia gremial. Los nuevos conglomerados de empresarios de origen popular tienen presencia en la Confiep y el trío, en tanto que sus empresas participan en ellos, pero no llegan a ocupar cargos directivos. Una posible explicación de esta anomalía se relaciona con su poca experiencia y quizás con su origen social más modesto. Tanto la Confiep como el trío son dirigidos por empresas más antiguas y por empresarios (dueños y gerentes) de la élite limeña o arequipeña. Un elemento que impide una mayor coordinación son los viejos prejuicios entre las élites limeñas de origen europeo y los mestizos o pobres provincianos. También se debe al hecho de que estos nuevos ricos de origen popular, más allá del prejuicio, no tienen mayor contacto social y por ello prefieren mantenerse aparte y organizarse a su manera. Esta hipótesis se refuerza debido a que han formado la Asociación de Empresas Familiares del Perú (AEF) que no es parte de la Confiep ni coordina con el trío. El objetivo de la AEF es estrechar lazos y poder mantener el control familiar de sus empresas. Entre sus principales dirigentes se encuentra Ángel Añaños, fundador del grupo Aje, y Aquilino Flores, fundador de Topitop. De acuerdo a su portal de Internet (<http://www.aef.org.pe>), su gremio:

Se funda a fines del año 2010, por un grupo de emprendedores de gran visión, todos destacados líderes de empresas familiares exitosas, de reconocida capacidad profesional, responsabilidad social y que han sabido sortear los inconvenientes y optimizar las fortalezas y oportunidades que se presentan en las empresas de familias y proyectarse incluso internacionalmente.

Llama la atención que prefieren llamarse «emprendedores» y su insistencia en sentirse orgullosos de sus logros, entre los cuales destaca que han sabido «proyectarse internacionalmente», es decir, que han tenido éxito en condiciones más duras de competencia. Estos empresarios, sin embargo, por ser «más populares», son mejor percibidos y tienen mayor legitimidad. Por ejemplo, un evento nacional de emprendedores fue organizado por la AEF y la Fundación Añaños en 2015 en un estadio de fútbol, atrayendo a 60.000 espectadores que escucharon charlas motivacionales. Ángel Añaños y Aquilino Flores contaron sus vidas de triunfo para alentar a los asistentes, quienes con frecuencia los ovacionaron⁵.

El sistema formal de representación de intereses económicos, por tanto, está estratificado por *cleavages* económicos (tamaño y sector) y sociales (origen y cul-

⁵ Francisco Durand asistió al evento y fue testigo de estas reacciones.

tura). Tanto la Confiep como los otros gremios con empresas de menor peso económico y la AEF están dirigidos por peruanos, aunque en el interior de la Confiep y las asociaciones o cámaras independientes exista fuerte presencia de capitales extranjeros, que por tradición nunca asumen cargos directivos, hecho que refuerza la «peruanidad» de la AEF.

En paralelo a los gremios peruanos, existe otro tipo de gremios organizados en torno a mercados externos, donde participan tanto empresas extranjeras según país de origen como empresas peruanas que hacen negocio en ellos. La más antigua e importante es la American Chamber of Commerce de los EUA, que ahora opera junto a una nueva generación de gremios del mismo tipo pero diferente origen. Debido a la entrada de capitales extranjeros de diversas fuentes, se han formado gremios empresariales de españoles, brasileños y también norteamericanos (donde participan empresas de EUA, Canadá y México). Estos gremios están dirigidos tanto por peruanos como por extranjeros. Sus dirigentes se caracterizan por guardar un perfil bajo, no teniendo presencia pública de ningún tipo pero actuando siempre en coordinación con sus respectivas embajadas.

De todo este universo gremial destaca la Confiep, que, curiosamente, fue formada gracias a un *grant* de Usaid de 1984 en momentos en que los EUA estaban preocupados por la existencia de grupos armados. Poco tiempo después, pasó a ser reconocida nacionalmente cuando derrotaron al presidente García en su intento de estatización de la banca de 1987. Desde 1990 en adelante, la Confiep cumplió un rol activo en el cambio de modelo económico al inclinarse decididamente a favor del modelo de libre mercado, siendo políticamente muy activa para sostener a Fujimori luego del golpe de 1992, en el cambio constitucional de 1993, en las elecciones de 1995 e incluso en la de 2000, a pesar del fraude. A comienzos del siglo XXI, tuvo que acomodarse con la democracia y hacer un *lobby* más intenso en el Congreso. Su principal objetivo ha sido la defensa del modelo económico, asegurándose no solo la orientación de los sucesivos gobiernos sino negociando o influyendo en el nombramiento de ministros y técnicos que comparten su visión de la economía y la sociedad. Esta relación estrecha y privilegiada se ha mantenido sin alteraciones durante tres presidencias consecutivas (Toledo, García, Humala) a pesar de que, desde que volvió la democracia en 2001, en cada elección aparecían fuerzas que cuestionaban el modelo económico, protestaban contra la contaminación ambiental, buscaban cambiar la Constitución y manifestaban su descontento ante un Estado cuya principal preocupación consistía en proteger las grandes inversiones.

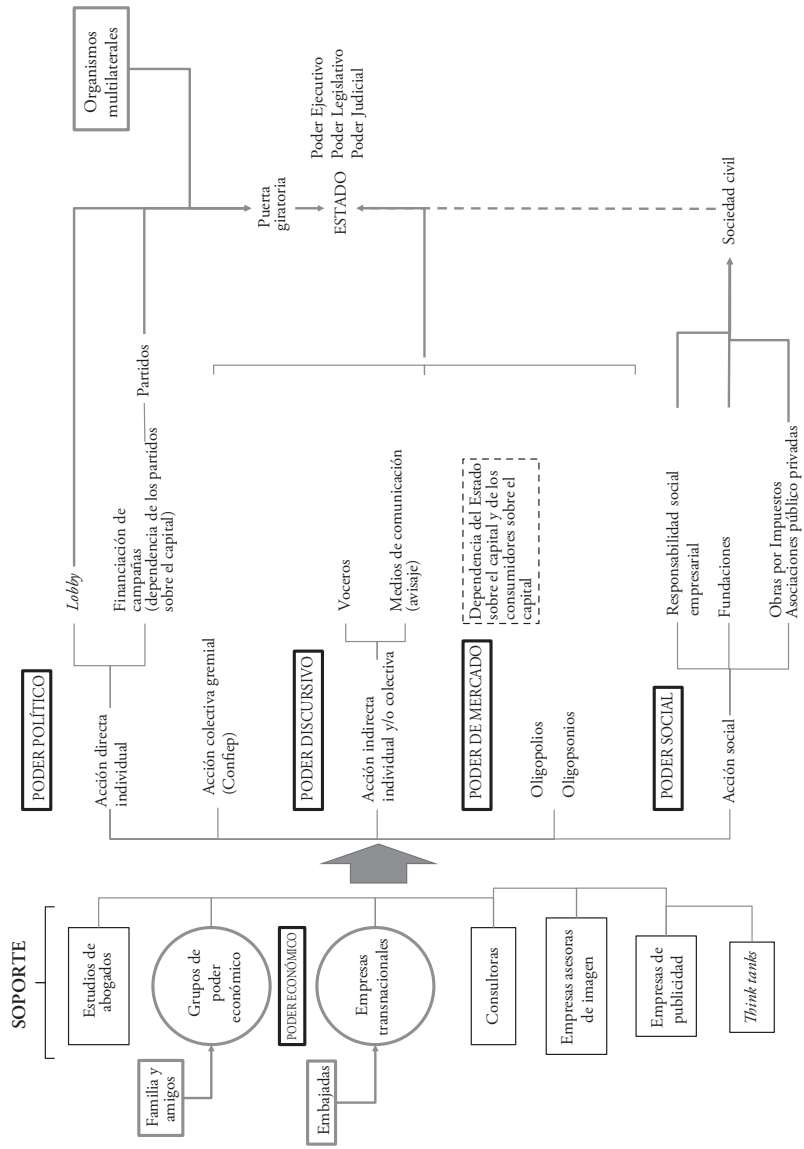
Este tipo de relación se ha complementado con las relaciones y gestiones personales o individuales de cada GPE o gran empresa, o sus gestores, con el MEF

y los ministros que manejan los ministerios económicos sectoriales. Cuando un gran inversionista manifiesta interés por entrar al mercado peruano, es inmediatamente recibido en Palacio de Gobierno y el MEF, que mantienen una política de trato directo. El sistema de representación de intereses, por lo tanto, pasa tanto por la acción individual como por la acción colectiva, siendo esta segunda ocasional y, por lo mismo, menos importante que la primera, salvo cuando existan preocupaciones comunes de las grandes empresas que «vocear». Este conjunto de recursos de acción particular o de conjunto que emanan de las grandes empresas, y que se apoyan en una densa red de relaciones personales e institucionales, se presentan en la figura 1. Como se puede apreciar, los recursos son vastos y sugieren que, si se movilizan coordinadamente, tienen múltiples vías de presión para tener acceso e influencia en todo el aparato del Estado e incluso en la sociedad civil. El poder de esta nueva élite económica, en ese sentido, no tiene paralelo. Ningún otro grupo social puede movilizar estos recursos y mecanismos para competir con el poder instrumental de los grandes intereses económicos que giran en torno a la Confiep.

En el gráfico podemos distinguir el carácter multidimensional de poder de las élites corporativas: económico, político, discursivo e incluso social, en tanto las corporaciones modernas se proyectan hacia la sociedad con programas de ayuda. Tamaño poder, sin embargo, no implica necesariamente legitimidad, aceptación de su liderazgo y del sistema que comandan. Es, asimismo, una solución y al mismo tiempo un problema.

Se trata, entonces, de un sistema de influencias complejo, en parte oculto y en parte visible, que, tomado como conjunto, indica un *quantum* de influencia sin paralelo de las élites económicas. Comparado a la vieja oligarquía, este sistema es más vasto, está mejor organizado y es más profesional, siendo una expresión de los avances del capitalismo nacional y global. Es posible que este carácter más privado que público del sistema de representación de intereses económicos se deba al rechazo social que existe a las relaciones que establece el poder político con los grandes inversionistas nacionales y extranjeros, quienes aparecen como privilegiados y favorecidos, con ventajas de las que no gozan otros grupos sociales. Al mismo tiempo, mientras más fuerte sea este rasgo, mayor sospecha se genera de que la nueva élite económica maneja los hilos del poder. Ello a pesar de las elecciones, que en realidad legitiman más a la clase política que a la élite económica, y que conllevan el problema de que los candidatos abrazan las causas populares durante las campañas y las hacen a un lado si chocan con los grandes intereses económicos una vez en el gobierno.

Figura 1. Poderes de la élite económica y proyección al Estado y la sociedad



Elaboración: Francisco Durand.

En efecto, desde Fujimori en adelante, todos los presidentes se han presentado en las elecciones como representantes de los pobres. Una vez en el poder, han mantenido el patrón de relaciones cercanas, predominantemente ocultas, a veces públicas al participar en deliberaciones entidades como la Confiep, con la nueva élite económica. En general, los políticos, con la excepción de los partidos de izquierda, reconocen el enorme poder que tiene la nueva élite y recurren a ella regularmente para financiar sus campañas y establecen relaciones de colaboración una vez elegidos. La financiación de campañas se complementa (una vez elegido el gobierno) con el *lobby*, que por lo general se organiza en torno a *staffers* de los congresistas en las comisiones congresales, en ocasiones pagados por las corporaciones, quienes reportan regularmente y permiten, previa coordinación, una influencia bastante regular. Los gobiernos elegidos con voto popular desde 2001 en adelante terminaron apoyando la tesis desarrollada por Alejandro Toledo en la campaña contra Fujimori en 2000, en la que perdió debido a un fraude. Toledo argumentó que Fujimori había construido «el primer piso» (una base económica sólida), y que lo que se debía de hacer en adelante era construir el «segundo piso» (la democracia), lo que implicaba «no tocar la economía». Los gobernantes elegidos compartieron esta noción de la intocabilidad de las corporaciones por convicción o necesidad. Gobernaron sin intervenir en la dinámica de mercado negativamente, ni defender los derechos laborales, legislar contra los monopolios y sus abusos (cada vez más evidentes al seguir concentrándose el poder económico), o fortalecer la capacidad regulatoria y recaudadora del Estado. Se asumió que la primera prioridad del Estado era la promoción de las grandes inversiones extractivas y financieras.

Al principio de este período democrático de 2000, el argumento era que, al desacelerarse la economía por un *shock* externo (crisis de 1998-1999), se hacía indispensable continuar apoyando al sector privado para recuperar los niveles de crecimiento. Luego, a partir de la bonanza (2002-2012), durante dos gobiernos, el argumento era que se debía aprovechar la oportunidad para seguir creciendo y hacer que el Perú pudiera «cruzar el umbral del desarrollo» y llegar a ser un país del «Primer Mundo». Todos, al mismo tiempo, hablaban de «progreso», el cemento ideológico más importante de la élite económica desde los tiempos de la República Guanera.

Estas ideas servían de base para seguir manteniendo estrechas relaciones con la élite económica, que presionaba por tener en ministerios claves, como el MEF, a tecnócratas o empresarios que «dieran tranquilidad a los inversionistas» y «separaran la economía de la política». El Congreso, dominado por partidos que apoyaban esta alianza, reforzó el poder de las élites económicas aprobando durante su-

cesivas presidencias legislación para «profundizar el modelo», firmando tratados de libre comercio, limitando las funciones fiscalizadoras de la Sunat contra el delito tributario y conteniendo las demandas sindicales y sociales urbanas y rurales.

La alianza grandes empresarios – Estado determinó un patrón de nombramientos del MEF, el superministerio que comandaba el Ejecutivo, entidad donde se percibió el uso de la «puerta giratoria» (Durand, 2013). Durante el gobierno de Toledo (julio de 2001 – julio de 2006), ocupó ese cargo Pedro Pablo Kuczynski (antes director de Toyota Motor Corporation), quien estuvo un año (julio de 2001 – julio de 2002), pasó luego a ser director de la Southern Peru Copper Corporation, volvió al MEF entre febrero de 2004 y agosto de 2005 (y fue reemplazado por su viceministro Fernando Zavala del grupo Apoyo); y pasó finalmente a ser presidente del Consejo de Ministros hasta el final del gobierno en julio de 2006. Kuczynski fue la figura dominante del gabinete en el quinquenio de Toledo.

En el gobierno de García (2006-2011), el MEF fue dirigido primero por Luis Carranza (quien había sido funcionario latinoamericano del BBVA y luego viceministro bajo Kuczynski por un año). Carranza sirvió primero entre julio de 2006 y julio de 2008, y fue reemplazado por Luis Valdivieso (funcionario del FMI) al estallar la crisis mundial y generarse temores inflacionarios. Superada esta caída económica gracias al estímulo del comercio e inversiones con China, Carranza volvió al MEF por un año, entre enero de 2009 y diciembre de 2009. Fue reemplazado por Mercedes Aráoz, economista liberal que ocupó antes las carteras de Comercio Exterior y Producción, y que fue una de las promotoras principales del TLC con los EUA.

En el gobierno de Humala (2011-2016), el MEF fue dirigido por Luis Miguel Castilla (viceministro de Finanzas del anterior gobierno, proveniente de la CAF, que le dio también continuidad), quien llevó como alto funcionario a Alonso Segura (proveniente del Banco de Crédito del Perú). Castilla dirigió el MEF de julio de 2011 a julio de 2014, y fue reemplazado por Segura, su hombre de confianza, hasta julio de 2016. Las elecciones de 2016 las ganó el empresario-tecnócrata Kuczynski, quien nombró a Zavala presidente del Consejo de Ministros, ocupando la cartera del MEF Alfredo Thorne, quien venía de la banca privada internacional.

Todos estos ministros contaron con el respaldo de la Confiep y tuvieron mayor estabilidad en el cargo que otros puestos claves del Ejecutivo gracias al apoyo empresarial y su acuerdo con el Presidente. El MEF requería conductores neoliberales con experiencia corporativa y, según los casos, en organismos internacionales, que «dieran confianza», lo que permitió «profundizar el modelo» de libre mercado.

Sin embargo, gracias a la democratización, en el mismo tiempo período se generaron protestas y conflictos sociales, indicando que la «paz social» de Fujimori, producto de la represión, había terminado. Al principio fue posible «mantener separada la economía y la política», pero era cada vez más difícil lograrlo. Apenas Fujimori salió del poder en 2000, diversas organizaciones sociales comenzaron a pedir diálogo, y cuando fueron desoídas recurrieron a las protestas. Esta tendencia fue más fuerte en las regiones que en la capital, como efecto del extractivismo, que regionalizó el conflicto social e hizo que las ciudades parecieran o estuvieran más tranquilas, aunque no ausentes de la lucha social. En el período 2001-2011, las más importantes protestas se manifestaron como rechazo a proyectos de privatización (Arequipa, 2002), desconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas (Bagua, 2004 y 2006), oposición a proyectos mineros que afectaban las fuentes de agua (Quillish, 2004; Majaz, 2005; Cerro Combayo, 2006; Tambogrande, 2009; Santa Ana, 2010), o pueblos que buscaban mayores rentas mineras (Tintaya, 2005; Las Bambas, 2016). Sobre este punto volveremos más adelante, pero basta señalarlo para indicar el mayor «ruido político» que fue surgiendo intermitentemente a partir del año 2000 con la democratización de la política electoral. Una nueva figura política, Ollanta Humala, comenzó a canalizar políticamente estas demandas. Humala canalizó las protestas durante las elecciones de 2006, logrando una votación importante (47,2% de los votos válidos en segunda vuelta, contra García que tuvo 52,8%). Luego llegó al poder en 2011 (51,4% de los votos válidos en segunda vuelta), ganándole a Keiko Fujimori, quien reclamaba continuar en democracia la etapa de «Orden y Progreso» que inauguró su padre (48,5% de los votos válidos).

En 2011, Humala ganó con una plataforma de cambio social moderada en la segunda vuelta, pero apenas elegido inició un brusco giro a la derecha. La señal más importante de este giro ocurrió cuando aceptó las sugerencias de la Confiep de nombrar en el MEF y el BCRP a autoridades que defendieran el modelo de libre mercado y cuando cambió de posición frente a los conflictos socioambientales. Durante la campaña de 2010 había prometido a los campesinos de Conga en Cajamarca y Tía María en Arequipa que «primero estaba el agua» y no el mineral. En 2011, a cuatro meses de inaugurado su gobierno, cuando estalló el conflicto de Conga, Humala cambió de posición, afirmando que estaba «a favor del agua y el oro». Al generalizarse el conflicto por varias semanas, Humala intentó primero reprimirlo, aislándose más de la población opuesta al proyecto minero, y siguiendo luego con negociaciones que no permitieron realizar el proyecto. Igual sucedió en Tía María, donde hizo una promesa similar. Tía María era una ampliación de la Southern Peru Copper Co. que terminó provocando otro gran conflicto mi-

nero en 2014, originando una fuerte respuesta policial, seguida de negociaciones que no dieron resultado.

Durante su gobierno también estallaron otros conflictos con poblaciones campesinas que buscaban negociar mejores términos de distribución de rentas (Tintaya, 2012; Quellaveco, 2014; Las Bambas, 2015), acentuándose la tendencia a estas confrontaciones regionales. Sin embargo, también comenzaron a ocurrir grandes movilizaciones urbanas desde 2014, sobre todo en Lima, y más huelgas en momentos en que terminaba la bonanza exportadora y se notaba un mayor rechazo a medidas privatistas. En esas circunstancias, el gobierno propuso, con el apoyo de la Confiep, una serie de Reformas Reactivadoras, lo que generó las condiciones políticas para que en Lima se produjeran movimientos de protestas por leyes que creaban un régimen laboral juvenil con derechos recortados (Ley 30288) y un debilitamiento del sistema de fiscalización ambiental y tributaria (Ley 30230) y leyes que favorecían a las AFP. En estos tres casos, las presiones populares obligaron al Congreso a desistir de medidas favorables a las élites económicas. La paralización de grandes proyectos mineros, como los retrocesos del Congreso en el caso de leyes impopulares, y la mayor generalización de la protesta, indicaban que la capacidad de manejo de las élites económicas de la política comenzaba a limitarse, aunque, como veremos más adelante, no llegaba a significar un reto suficiente como para romper el cordón umbilical gran empresa – Estado.

En las elecciones de 2016, surgió con fuerza una izquierda generacionalmente renovada liderada por Verónica Mendoza del Frente Amplio, que logró la mejor *performance* política de la izquierda en 30 años al obtener 19% de los votos y lograr 21 congresistas. Si bien la izquierda no llegó al gobierno (y las élites económicas, una vez más, podían mantener una relación estrecha con la presidencia y el MEF, y seguir influyendo en el Congreso, contando siempre con el apoyo del fujimorismo y otras fuerzas de derecha y centroderecha), se hacía políticamente más difícil mantener la idea de que la economía, ese primer piso, era intocable, y que el segundo piso, la democracia, funcionaba bien. Los clamores por una reforma política se hicieron más fuertes y se acentuaron un poco más las críticas al modelo económico, pero la dispersión de las protestas y la debilidad de los partidos y los sindicatos hacía difícil que se construyera una fuerza política alternativa, similar a la de otros países vecinos que dieron el «giro a la izquierda», como fue el caso de Morales en Bolivia y Correa en el Ecuador a mediados de la segunda década del siglo XXI.

Conclusiones

Las bases económicas de la nueva élite son considerablemente más diversas que en el pasado y operan junto a un gran número de empresas privadas de todo tamaño, conformando una pirámide de ancha base. La cúpula está dirigida por mineros y banqueros que operan desde Lima y que lideran las industrias extractivas y las urbano-financieras, y en ambos polos de crecimiento existe presencia de empresas multinacionales de varios continentes. A nivel regional, como lo indican diversos estudios (Monsalve, 2014), también se observa una fuerte recomposición, donde algunas empresas han logrado proyectarse a nivel nacional y convertirse en GPE que luego se proyectan globalmente (Durand, 2014).

Por ser soportes claves de esta superélite, los gerentes y profesionales vinculados al poder corporativo constituyen parte importante aunque secundaria de este entorno. En el medio tenemos un amplio contingente de grandes y medianas empresas que están concentradas en diversos sectores económicos y, más abajo, en la base, la pirámide empresarial se ensancha considerablemente debido a la existencia de cientos de miles de empresas medianas y pequeñas y agentes económicos informales urbanos.

En ese contexto piramidal destaca gremialmente el poder e influencia adquiridos por la Confiep, la cara visible de la élite económica, que es siempre dirigida por nacionales, y que la representa nítidamente debido no solo a la concentración del poder económico sino al hecho de que, a medida que se desciende a la base de la pirámide, aumenta la debilidad de representación de intereses, hasta prácticamente desaparecer entre los pequeños empresarios, la base del ahora más vasto empresariado peruano.

Este sistema de representación de intereses económicos asimétrico se activa en la parte alta tanto por la acción individual de grandes empresas, que son capaces de establecer una relación cercana con las más altas autoridades políticas (acciones coordinadas con los gremios que hacen las veces de intermediarios), como por la acción colectiva, que se canaliza principalmente a través de la Confiep. Se trata de un sistema semiinstitucionalizado y elitista, que no tiene una alta aceptación social por los privilegios que conlleva, pero que se mantiene por una serie de razones que tienen que ver no solo con la fuerza de la élite sino con las debilidades de la sociedad civil. Aunque varios autores, entre los que destaca De Althaus (2007), ven estos cambios positivamente y sostienen que existe una relación colaborativa gran empresa – Estado y una «revolución capitalista» que brinda oportunidades a todos, en este capítulo, en concordancia con investigadores que estudian la captura corporativa (Távora, 2006; López, 2010; Alarco, 2012), sostenemos una

interpretación alternativa que más bien observa privilegios y asimetrías de poder que afectan negativamente a las mayorías, incluyendo la base de la pirámide empresarial.

La élite corporativa opera sobre la base de una captura del Estado en un «triángulo sin base», metáfora que antes los sociólogos utilizaban para explicar el sistema de dominación de los hacendados sobre los indios, a los cuales no se les permitía organizarse. Esta «captura» es facilitada por el hecho de que la cúpula, sobre todo su núcleo central de GPE y multinacionales, no tiene en realidad con quién competir en materia de influencia, y por lo tanto negociar con otros grupos, sean empresariales o sociales. Es así debido a que «la base» no puede actuar al estar desarticulada, por estar poco o débilmente organizada. El Estado, a su vez, aparte de su ineficiencia, debilidad y discrecionalidad de acción, no está preparado para responder a las distintas presiones sociales que, además, no tienen o encuentran un canal institucionalizado de representación formal. Este problema es en buena parte causado por la debilidad de los partidos políticos, la dispersión de la sociedad civil y las dificultades en reducir las desigualdades sociales y regionales (temas que analizaremos en mayor detalle en los próximos dos capítulos).

El juego de influencias es entonces un juego entre la cúpula económica y la clase política, donde el resto de la sociedad no tiene mayormente voz, aunque sí voto, y donde la protesta callejera ocasional se constituye en una forma alternativa, pero poco efectiva y muy dispersa y regionalizada, de acción política. Pueden frenar proyectos mineros y oponerse a ciertas leyes auspiciadas por la Confiep, pero la orientación general del Estado y la política económica se gesta mayormente debido a las influencias de la nueva élite económica y la acción de las consultoras empresariales y su conexión privilegiada con los grandes medios de comunicación de masas.

Capítulo 6. Distribución, pobreza y descentralización

Antamina, una de las minas más grandes y productivas del Perú, situada en la región Áncash, cumple un papel importante en el incremento de la cuantía de las exportaciones del país en años recientes y en el aumento de las rentas fiscales. Es una mina gigante, de tajo abierto. Antamina se divisa claramente desde un avión a 35.000 pies como una cicatriz sobre un paisaje inhóspito y árido. La mina se ubica en el flanco oriental de la Cordillera Blanca, a una altura de 4.300 metros sobre el nivel del mar, donde solo crece el ichu, pasto que sirve de alimento para llamas y alpacas. Cuando la mina empezó su desarrollo en 1997, fue vista como una bendición por muchas de las comunidades vecinas (Salas, 2008, p. 200) porque traía bienestar, generaba empleo y sostenía la demanda de bienes y servicios locales. Para el gobierno de Fujimori, Antamina también fue una muestra clara de su éxito en atraer la inversión extranjera. Considerada en su momento como la séptima mina de cobre más grande del mundo, se esperaba que aumentara el PBI anual del Perú hasta en 1,8 puntos porcentuales.

De esta manera, Antamina sería la prueba viva de los grandes beneficios sociales potenciales derivados del modelo de desarrollo extractivo. Daría al Estado los recursos fiscales necesarios para financiar programas de gasto social que aliviarían la pobreza y estimularían el desarrollo local y regional en zonas rurales como Áncash, con altísimos índices de pobreza y privación. Aunque Antamina, una *joint venture* de BHP-Billiton del Reino Unido y Glencore de Suiza (donde Teck y Mitsubishi son accionistas minoritarios), era un proyecto extractivista particularmente grande, se esperaba que el desarrollo de otros proyectos mineros en toda la zona andina daría oportunidades de desarrollo para las provincias y los distritos

de la sierra peruana (que incluye muchas de las poblaciones más pobres del país) y estimularía el desarrollo nacional.

En realidad, esta esperanza resultó ser un espejismo, pero, aun así, Antamina probablemente ha sido más exitosa que muchos otros proyectos mineros al haber evitado grandes conflictos con las comunidades locales, problema que ha afectado al Perú durante las últimas dos décadas. El grado en que el desarrollo extractivo estimularía el desarrollo económico y social dependería, esencialmente, de la habilidad del Estado para actuar como un conducto efectivo para canalizar los fondos generados por estas actividades hacia propósitos de utilidad social y productividad económica. Como este capítulo demostrará, su capacidad para realizar este potencial quedó limitada por sus propias debilidades institucionales, particularmente visibles a nivel de los gobiernos subnacionales, que es donde se distribuyen los beneficios del gasto social y se dividen las rentas tributarias (a través del sistema del canon minero, un tipo de regalía).

El período posterior a la era Fujimori ha sido analizado desde distintas perspectivas que buscaron abordar dos temas claves e interconectados que afectan la distribución en el Perú: una estructura altamente sesgada de distribución de ingresos (todavía acompañada por pobreza generalizada) y un sistema centralizado de gobierno que ha servido como un desincentivo al desarrollo local y las políticas de reducción de pobreza, en especial la pobreza rural. En ambas cuestiones, las políticas introducidas por gobiernos sucesivos para abordarlas han sido inconsistentes y han sufrido de improvisación. También han carecido de ímpetu desde abajo, desde la sociedad civil, lo que en sí mismo es una manifestación de la debilidad de los vínculos institucionales entre el Estado y la sociedad. La sociedad civil ha permanecido atomizada y mal organizada políticamente, con organizaciones sociales capaces de generar protestas (a veces en gran escala), pero sin poder estructurar y orquestar demandas desde abajo mediante un sistema partidario representativo. Este último punto se aborda en el próximo capítulo.

La política social, como veremos, se ha vuelto una preocupación más bien transversal de los gobiernos para afirmar que las políticas económicas liberales son efectivas en generar beneficios sociales a las poblaciones vulnerables, incidiendo ante todo en el crecimiento. Este énfasis economicista, sin embargo, genera un problema en tanto las políticas sociales y de bienestar forman parte esencial de la legitimidad del Estado. Se han hecho avances, ciertamente, en gran medida por error y prueba, y se han reducido los niveles de pobreza en general. También, como hemos visto antes, se han fortalecido ciertas capacidades del Estado. El éxito de algunos programas en otros países, como Bolsa Familia en Brasil, ha sido influente en términos del diseño y la puesta en práctica de otros programas

sociales en la región. Los esfuerzos de descentralización, luego del colapso del régimen de Fujimori, han dejado su marca, así como los canales para la distribución de la renta de las industrias extractivas a través del sistema del canon. Pero los mecanismos de participación pública siguen siendo débiles, y el desperdicio de recursos (por ineficiencia y corrupción) es generalizado.

El modelo neoliberal de desarrollo económico, en último análisis, será juzgado por su capacidad para generar beneficios tangibles, y, por consiguiente, asegurar el respaldo político al modelo de parte de la ciudadanía del país. Cuando estos beneficios dependen de una variable tan volátil como los precios mundiales de minerales como el oro y el cobre, sus efectos suelen ser fugaces.

Política social

Durante mucho tiempo se ha reconocido la necesidad de contar con políticas de gobierno para enfrentar los patrones de pobreza y resolver la distribución sesgada de ingresos del Perú. Durante buena parte del siglo XX, las beneficencias públicas dirigieron sus acciones caritativas hacia aquellos más desprotegidos (como los adultos mayores pobres, los huérfanos) (Francke, 2006). La participación del gobierno en la previsión social recién apareció a mediados del siglo XX. No obstante, aun cuando se intentó implementar políticas sociales, se hizo de manera inconsistente e improvisada.

En la década de 1960, el primer gobierno de Belaunde reconoció al menos la necesidad de reformar el sistema de tenencia de tierras, que era la base sobre la que reposaba un patrón extremadamente desigual de distribución y que mantenía a una gran parte de la población rural en condiciones de pobreza extrema. También introdujo un sistema de asistencia estatal al desarrollo comunitario conocido como Cooperación Popular. El gobierno de Velasco fue mucho más allá que Belaunde con sus políticas radicales de redistribución de tierras, aunque sus logros en términos de la reducción de la desigualdad social fueron discutibles.

Durante el segundo gobierno de Belaunde se introdujeron nuevos programas para abordar la privación urbana, como es el caso del programa municipal del Vaso de Leche en Lima para dar asistencia nutricional a niños y niñas de edad escolar. En la segunda mitad de la década de 1980, el gobierno de García adoptó algunas nuevas iniciativas estatales diseñadas para resolver temas sociales, pero sus efectos fueron en gran medida debilitados por el doble impacto de la violencia guerrillera y el caos macroeconómico inflacionario. Fue solo en la década de 1990, bajo Fujimori, y nuevamente después del año 2000, que la política social gubernamental tomó mayor relevancia para abordar los problemas de pobreza y

privación, en especial (pero no exclusivamente) en las zonas rurales del país, que es donde estos eran más evidentes.

La estabilización económica liderada por Alberto Fujimori en la década de 1990 conllevó costos sociales importantes y el reconocimiento de que se tendrían que tomar pasos para mitigar los impactos y evitar mayor agitación política. El Estado, empobrecido desde principios del régimen, solo pudo un par de años después emprender iniciativas para este fin con el establecimiento del Foncodes (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social). Como lo implicaba su nombre, el Foncodes fue diseñado principalmente para compensar los costos de la estabilización. Contaba con el apoyo financiero de organismos financieros internacionales, principalmente del Banco Mundial, que vieron la necesidad de crear una organización capaz de dar asistencia social a aquellos más «vulnerables». Estos mismos mecanismos también habían sido puestos en práctica en varios otros países latinoamericanos.

El Foncodes, la punta de lanza de la política social durante estos años, operó directamente bajo los auspicios del Presidente (a través del recientemente creado Ministerio de la Presidencia), y de esta manera tuvo menos ataduras que otras organizaciones del sector público. El nuevo ministerio se convirtió en el actor principal de una red de instituciones que reforzaron la naturaleza clientelista del régimen de Fujimori. La ayuda terminó orientándose en proyectos de pequeña escala para comunidades cuidadosamente seleccionadas que dieran a cambio apoyo político al régimen. El gobierno evitó trabajar con municipalidades locales, organizaciones comunitarias u ONG, creando una dependencia directa de las comunidades vulnerables que contarían con la benevolencia del Presidente. Este sistema no podía estar más lejos de lo que realmente se necesitaba para desarrollar las capacidades locales y para la sostenibilidad de los proyectos en el largo plazo. La asistencia vertical también fue diseñada para fragmentar la cohesión entre las comunidades y los beneficiarios de las políticas, acentuando así el control del «triángulo sin base». Este grado de manipulación política se hizo evidente principalmente en épocas electorales (Schady, 1999).

Otros organismos gubernamentales también surgieron durante el gobierno de Fujimori para elevar los niveles de nutrición, promover el desarrollo agrícola y mejorar la comunicación vial. Aunque estos organismos gozaban de abundante financiamiento gracias a la privatización, la mayoría fueron ineficientes y sus operaciones carecían de transparencia. La coordinación y los vínculos entre los distintos programas sociales fueron débiles o inexistentes. Un caso ejemplar fue el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa). Este programa, al igual que el Foncodes, sirvió para reforzar la relación entre la presidencia y la población

clientelizada, suplantando en muchos casos el rol que cumplieron los comedores comunitarios establecidos bajo gobiernos anteriores (Conaghan, 2005).

A través de una serie de programas sociales impulsados por el Presidente, Fujimori logró construir fuertes apoyos de base, especialmente en las zonas rurales del país. Sus esfuerzos para visitar las comunidades e inaugurar proyectos en zonas alejadas fueron cuidadosamente calibrados para este fin. La importancia política del gasto social se acentuó aún más durante su segundo período (1995-2000), cuando su popularidad inicial, lograda gracias a su éxito en el sometimiento de Sendero Luminoso y la caída de la inflación, empezó a ceder, y debido a que se hizo más apremiante la idea de perpetuarse en el poder. Bajo Fujimori, la política social se convirtió en un instrumento cada vez más importante de legitimación.

El colapso del régimen de Fujimori al final del año 2000 produjo cambios importantes en las formas de administración de los esquemas de asistencia social, poniéndose un menor énfasis en el fortalecimiento del gobierno y más importancia en la construcción de derechos ciudadanos y una mejor eficacia. La política social debía coincidir con políticas de descentralización, dándose un rol más significativo a los municipios. Se esperaba que estos programas contuvieran los bajos niveles de popularidad del gobierno de Toledo, por ello respondieron más a los intereses del partido de gobierno, Perú Posible. Con la popularidad de Toledo menguando en las encuestas, se volvió más y más necesario usar los programas sociales para buscar apoyo popular en las elecciones locales y nacionales. No obstante, Toledo no fue tan astuto como Fujimori en el manejo de prácticas clientelistas, y tampoco tuvo la persistencia obstinada de este (ni su inclinación autoritaria), que hizo de la política social una herramienta tan exitosa de dominación política.

Toledo también se resistió a introducir las políticas tributarias progresivas que eran necesarias para financiar un plan más ambicioso de derechos sociales universales, que le podría haber ganado mayor popularidad, ya que mantenía la esperanza de que fueran los donantes internacionales quienes financiaran el gasto social (Francke, 2006). Su innovación principal fue la introducción de una versión modesta del esquema de transferencia condicional de efectivo, que había sido exitoso en Brasil y México, y que fue denominado programa Juntos. Este programa se ejecutó solo en el último año de gobierno de Toledo, bajo los auspicios del presidente del Consejo de Ministros. El Perú fue de los últimos países latinoamericanos en instituir un programa de transferencia condicional de efectivo (*conditional cash transfer*), y su alcance se limitó inicialmente a tres de las regiones que habían sufrido el mayor impacto de la violencia política en la década de 1980 (Ayacucho, Huancavelica y Apurímac). Hacia 2006, el programa apenas llegaba a 25.000 beneficiarios y tuvo poco impacto en los

resultados electorales de ese año, en los que el partido Perú Posible de Toledo sufrió una dura derrota.

Los elementos principales de la política social permanecieron intactos durante el gobierno subsiguiente de García, pero el ímpetu para la descentralización y la provisión de políticas sociales (especialmente en educación) cayó a medida que se evidenciaban más problemas de gestión y capacidad de entrega local. Los problemas de corrupción (debidos en gran medida a la ausencia de mecanismos de vigilancia a nivel local) empujaron a los políticos a tomar una postura más centralista. El Ministerio de Economía y Finanzas, controlado por tecnócratas ortodoxos preocupados por la prudencia fiscal, influyó en esta dinámica. Los programas sociales individuales tuvieron menos beneficiarios y quedaron sujetos a una coordinación centralizada más estricta. Un nuevo programa de política social llamado Crecer se introdujo para brindar mejor coordinación y promover mejoras en la nutrición infantil.

El programa Juntos, que incluía un subsidio directo a las personas en extrema pobreza, fue radicalmente expandido hasta llegar a cubrir 10 regiones. Para 2011, Juntos tenía 400.000 beneficiarios/as. No incluía los niveles subnacionales del gobierno, salvo en la medida en que los gobiernos locales tenían un rol en la provisión de servicios de educación y salud, a los cuales los beneficiarios debían acceder como condición para recibir los pagos. La mala calidad de estos servicios fue un obstáculo importante para el éxito de Juntos. En algunas localidades, los alcaldes buscaron ayuda de ONG para proveer programas de asistencia social, pero esta práctica no se generalizó. En algunas zonas las empresas mineras terminaron brindando servicios a las comunidades locales (como fue el caso en Antamina antes de la introducción del canon en 2006). Antes del canon, el gasto social de la empresa minera tendía a ser poco sistemático y estaba sujeto a las demandas de las comunidades vecinas. Los programas mineros con frecuencia operaban mediante ONG y fundaciones especialmente establecidas para ese fin, y padecían de innumerables problemas en su diseño, en sus prioridades, en su alcance geográfico, por su falta de transparencia y consulta inadecuada, y también en ser «apropiados» por parte de los usuarios, que los hicieran suyos. En muchos lugares, incluyendo Antamina, las empresas efectivamente reemplazaron al Estado en la provisión de servicios que de otra forma habrían sido responsabilidad de este. Esta dinámica se fomentó todavía más con la propuesta del Aporte Voluntario Minero de García y Obras por Impuestos.

La notable reducción de los niveles de pobreza lograda bajo el gobierno de García fue mucho más una consecuencia del crecimiento económico (y de generación de empleo) que el resultado de políticas de asistencia social. Datos oficiales

(INEI, 2016) muestran que el estimado de población viviendo en la pobreza se redujo de 58,7% en 2004 a 23,9% en 2013, registrándose también una disminución significativa de la pobreza extrema en áreas rurales. Richard Webb ha argumentado que esta reducción se produjo en buena parte gracias a la construcción de la red vial, especialmente en la sierra, que ayudó a las comunidades campesinas a acceder al mercado de forma más efectiva (Webb, 2013). Aun así, los programas sociales tuvieron un impacto importante para ayudar a las personas en extrema pobreza a mantener al menos un nivel de vida muy básico. Esta situación continuaría durante el gobierno de Humala después de 2011, cuando los programas existentes (como Juntos) fueron expandidos aún más y fueron introducidos otros nuevos como Qali Warma (para la provisión de alimentación escolar), Cuna Más (servicios de guardería para niños y niñas) y Pensión 65 (un pago a adultos mayores pobres). Bajo Humala, la tasa de crecimiento económico anual empezó a bajar a partir de 2014, aunque el gasto social tendió al alza. Aun así, el impacto del gasto social en la reducción de la pobreza parece haber sido marginal. Tal como antes, su impacto positivo principal fue entre las personas en extrema pobreza de la población andina, zonas donde se expandió más la cobertura de los programas después de 2011.

Uno de los desafíos principales que enfrentaban los políticos fue asegurar que el gasto social alcanzara a su población objetivo y que no fuera desviado por intermediarios. Una de las medidas más drásticas del gobierno de Humala al asumir el mando en 2011 fue la eliminación del Pronaa. Según Carolina Trivelli, la ministra responsable de la política social en los dos primeros años del gobierno de Humala, el Pronaa estaba plagado de corrupción (entrevista, diciembre de 2015). Los beneficiarios principales, afirmaba Trivelli, fueron los intermediarios que proveían alimentos para el programa, tanto los grandes proveedores (como leche Gloria) como los pequeños. Muchos de los alimentos eran de mala calidad. Otros fueron vendidos al gobierno a precios excesivamente altos. Como consecuencia, hubo oposición intensa al cierre del Pronaa, precisamente de estos intermediarios, quienes usaron su poder de *lobby* para defender un programa que había sido una fuente de altas ganancias privadas.

Los programas más importantes bajo el gobierno de Humala (en cuanto a inversión) fueron Juntos y Qali Warma. Para el último año de su gobierno, Juntos alcanzaba a unos 840.000 hogares que recibían pagos de S/ 200 cada mes. Tal como ocurrió en otras partes de América Latina, la eficacia de los programas de transferencia de efectivo fue muy debatida, además de ser difícil de demostrar con estadísticas. Los estudios sugieren que tuvo un impacto limitado sobre la desnutrición y el desarrollo cognitivo de niños y niñas; parecía además que es-

tos indicadores dependían fuertemente (como hemos visto) de la calidad de los servicios de salud y educación y de la posibilidad de combinar Juntos con otros programas sociales como Qali Warma para mejorar los beneficios nutricionales a familias pobres a través del sistema escolar. Los índices de anemia y desnutrición infantil en general han permanecido tercamente altos en las zonas rurales del Perú y hasta han crecido en años recientes en algunos lugares.

Qali Warma, implementado para superar las deficiencias manifestadas por el Pronaa, supuestamente alcanzaba a 3,4 millones de niños y niñas de edad escolar, impactando casi a las cifras totales estimadas para la educación primaria. Las personas involucradas en el programa afirmaban que la calidad de los alimentos suministrados había mejorado, pero que el impacto sobre el rendimiento escolar había sido bastante limitado; los mayores beneficios se obtuvieron en las zonas urbanas, mientras los obstáculos para alcanzar a las comunidades rurales (donde las necesidades son mayores) han sido difíciles de superar. Según Álvaro Monge, un investigador en Macroconsult (la organización consultora descrita en el capítulo 5), el problema más difícil de superar fue garantizar la coordinación adecuada de las partes involucradas en la entrega del programa a nivel local.

El grado en que el gasto social ayudó a legitimar la sucesión de los gobiernos, de Fujimori en adelante, es difícil de evaluar con precisión. El caso más claro probablemente sea el de Fujimori, cuyas credenciales democráticas eran discutibles y cuya popularidad parece haber estado directamente relacionada con su participación personal en la entrega de beneficios sociales a poblaciones cuidadosamente seleccionadas. Su reelección en 1995 parece haber sido (al menos en parte) una validación del aumento de su inversión clientelista durante los dos años anteriores. Además, su persistente popularidad electoral (y después la de sus hijos Keiko y Kenyi) en zonas pobres de la sierra y la selva apoyan esta tesis. La velocidad de las caídas en popularidad de Toledo y García después de sus victorias electorales en 2001 y 2006, respectivamente, sugiere que un mayor gasto social tuvo un impacto relativamente limitado, aun en sus regiones objetivo del país.

Como hemos visto, la principal fuerza motora detrás de la reducción pronunciada en el nivel de pobreza desde el año 2000 ha sido efecto del crecimiento económico generado por el superciclo, al tener un impacto sobre el empleo y los ingresos, más que la política social en sí. Podría ser que bajo Humala, cuando se extendió más la política social, esta inversión haya tenido el efecto de sostener un nivel de aprobación que venía cayendo en picada, especialmente en las regiones más empobrecidas de la sierra, donde su popularidad tendía a ser más alta que en las zonas urbanas del país. Según Trivelli, las políticas sociales probablemente constituyeron una de las esferas donde el gobierno de Humala fue más exitoso.

Sin embargo, el grado en que la política social efectivamente logró fortalecer una cultura de derechos, donde los beneficiarios pudieron hacer demandas al Estado, es muy cuestionable. Aunque algunos programas fueron de aplicación universal (como Pensión 65, introducido por Humala), este no fue el caso de la mayoría de los programas, que siguieron orientados a comunidades pobres y que impusieron una serie de condiciones a las poblaciones beneficiarias. En última instancia, estos programas resultaron siendo principalmente asistencialistas, que contribuyeron poco al fortalecimiento de la sociedad civil y su capacidad de hacer demandas al Estado. Los problemas de orientación e implementación de las políticas sociales persistían para cuando Kuczynski llegó a tomar las riendas del gobierno en 2016.

Descentralización y desigualdad regional

El sistema de administración centralizada tiene profundas raíces históricas desde la época colonial, siendo dirigido desde Lima como la sede del gobierno y residencia de las élites políticas y económicas dominantes. Esta primacía de Lima sobre el resto del país contrasta con la situación de algunos de los países vecinos del Perú, como Bolivia, Ecuador y, de hecho, Brasil o Colombia, donde los patrones de desarrollo político y económico llevaron a una dinámica de desarrollo de dos o más ciudades que pujaban por la supremacía, donde la ciudad capital no necesariamente era el centro económico o comercial del país.

El grado de centralización en el Perú, sin embargo, y las dificultades que implicaba romper ese molde, se hicieron aún más pronunciados en la segunda mitad del siglo XX. Las élites regionales se encontraron cada vez más al margen de la estructura de poder del país y la migración a la capital reforzó su peso demográfico y económico. Este fue el caso particularmente del gobierno de Velasco, que (a pesar de su retórica de superación de los profundos desequilibrios sociales y regionales del país) reforzó los patrones de centralización, destruyendo el poder de las élites terratenientes en las provincias, cortando canales de representación política y concentrando la toma de decisiones en una élite política y burocrática (y militar) autoritaria. Se podría decir lo mismo del régimen de Fujimori en la década de 1990, que revirtió los esfuerzos incipientes de descentralización y favoreció un sistema vertical de gestión política que dependía de la presidencia con su sede en Lima.

Como reacción frente al centralismo autoritario, el discurso sobre la democratización en el Perú llevaba consigo un énfasis importante sobre la descentralización. Tal fue el caso a finales de la década de 1970, cuando la Constitución de 1979 ideó una transición gradual hacia un modo de gobierno mucho más descentralizado. También fue el caso después de la caída de Fujimori en 2000, cuando

los gobiernos de Paniagua y Toledo (2000-2001 y 2001-2006) iniciaron nuevos proyectos para promover la descentralización. Parecía que esta descentralización estaría intrínsecamente vinculada con nociones de subsidiariedad, reubicando la toma de decisiones a niveles más cercanos al pueblo y aumentando la transparencia de la administración pública para promover la rendición de cuentas de parte de los funcionarios en el poder hacia las personas que los eligieron. A la vez, la descentralización fue una política favorecida en Latinoamérica por diferentes organismos financieros internacionales, particularmente el Banco Mundial. Esta propuesta formó parte de su cartera de reformas de «segunda generación», diseñada para ayudar a promover un apuntalamiento político para medidas de liberalización económica y reducción de la escala de intervención estatal para beneficios del sector privado, antes que para mejorar la política social y de seguridad.

Aunque la Constitución de 1979 incluyó un mandato de descentralización, no fue sino hasta los últimos años del primer gobierno de García (1985-1990) que se tomó una decisión al respecto. Si bien el retorno a un gobierno civil en 1980 trajo consigo la restauración de la elección de alcaldes municipales y provinciales (suspendidas desde el golpe de Velasco en 1968), el gobierno de Belaunde (1980-1985) ignoró estas recetas constitucionales al estar sobre todo preocupado por el ajuste estructural y los temas nacionales de seguridad antes que por la división del poder por medio de la descentralización. En 1987, García retomó la agenda de descentralización con la creación de 12 gobiernos regionales electos sobre la base de «macrorregiones». No obstante, esta iniciativa no duraría mucho pues el autogolpe de Fujimori en 1992, justificado entre otras cosas por la necesidad de reducir la ineficiencia y corrupción en el gobierno (local y nacional), disolvió abruptamente las asambleas regionales, reemplazándolas con administraciones que no habían sido electas, llamadas Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).

Solo a partir de 2000, con el retorno a gobiernos más abiertos y democráticos, justo después de la caída de Fujimori, se dieron finalmente pasos para retomar la agenda de descentralización con las reformas introducidas por Toledo y su Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Sin embargo, la agenda de descentralización recibió un golpe devastador en 2005, cuando la recomendación de integrar los departamentos en «macrorregiones» fue derrotada en una serie de referendos en el país. Los departamentos, según se pudo constatar, no estaban dispuestos a unir sus fuerzas con otros vecinos en un proceso que, para muchos, había sido además dirigido desde arriba, sin preparación o consulta adecuada.

El nuevo sistema de regionalización fue entonces desarrollado sobre la base de los 25 departamentos existentes, donde cada departamento se convertía en una

«región» con sus propias autoridades electas y un presidente regional (luego llamado «gobernador»). Además de reforzar los poderes de los antiguos departamentos, la descentralización implicó la transferencia de algunas funciones (notablemente salud y educación) del gobierno central al gobierno local. También involucró la transferencia de recursos fiscales, aunque vino con numerosas condiciones en términos de usos y destinos permitidos de los fondos. La reintroducción del sistema del canon, como veremos más adelante, también aumentó el volumen de recursos disponibles para las autoridades locales, al menos para algunas beneficiadas por recursos naturales de exportación. Finalmente, la legislación, en buena parte inspirada en experiencias de fuera del Perú (especialmente en Brasil), introdujo mecanismos de participación pública en algunas áreas de administración, principalmente en la preparación de presupuestos y el establecimiento de prioridades para el desarrollo (Ballón, 2011).

Este es el sistema existente a 2016, y que ha sido muy criticado, tanto en términos de su diseño como por la forma como ha evolucionado durante más de una década. La escala de la corrupción que ha caracterizado la administración local en muchas partes del país ha actuado como un contrapunto fuerte a aquellos que plantean que el proceso debe consolidarse antes de poder evaluarlo con precisión. Desde Toledo, gobiernos sucesivos han vacilado en dar más apoyo al proyecto de descentralización iniciado en los primeros años del nuevo milenio. El entusiasmo por la descentralización ha sido más débil en el todopoderoso MEF, donde se toman todas las decisiones principales sobre la economía y los flujos presupuestarios. Mientras tanto, los promotores de la descentralización, particularmente los gobiernos regionales, afirman la necesidad de profundizar el proceso, pero carecen del poder político para hacerlo realidad, no habiendo tampoco logrado constituir instituciones fuertes con tecnocracias regionales.

En principio, la legislación sobre descentralización tuvo dos objetivos primordiales: (i) la creación de un sistema de gobierno más democrático y participativo, con rendición de cuentas a nivel local; y (ii) el fomento del desarrollo económico regional, ayudando de esta manera a integrar el país económicamente, y a reducir los desequilibrios regionales de la provisión social que durante tanto tiempo han caracterizado el desarrollo peruano.

Como hemos visto, la demanda de descentralización no surgió principalmente desde las regiones mismas o por iniciativa de las élites locales que exigían una mayor tajada política o económica. La respuesta, como ha sido frecuentemente el caso, vino desde arriba, desde las autoridades de Lima, que querían optar por un camino más balanceado al desarrollo y reducir las grandes desigualdades sociales y regionales. Debilitados política y económicamente por los regímenes centralistas

de Velasco y Fujimori, las élites locales y otros actores en las provincias tendieron a migrar a Lima, reforzándose la desigualdad y debilidad regional. Este fue el caso, por ejemplo, de los alrededores de Antamina. La ausencia de las familias tradicionales desde la época de la Reforma Agraria (si no antes) en esa región, redujo las posibilidades de intermediación entre el Estado y la sociedad, dejando atrás a las comunidades campesinas aisladas y con pocos vínculos con la economía más amplia. Con pocas excepciones, la falta de economías regionales boyantes redujo las posibilidades de las élites de fomentar círculos virtuosos en los que el desarrollo local pudiera contribuir a la creación de movimientos políticos regionales fuertes, capaces de propagar iniciativas de desarrollo viable e independiente de las propuestas desde Lima. Esta tendencia se aceleró durante la década de 1980 como consecuencia de los desplazamientos políticos y económicos de la época, cuando una parte importante del país vivía bajo condiciones de guerra interna. Los desequilibrios tradicionales de poder se acrecentaron aún más hacia el final del siglo XX. Como ha mostrado Alberto Vergara (2015), la debilidad de la gobernanza local en el Perú en general contrasta con la relativa fuerza y asertividad de las demandas locales contra Estados centralizadores en países vecinos como Bolivia y Ecuador.

La restricción del desarrollo propio de los gobiernos locales (aun cuando hayan sido electos formalmente) y la limitación de contar con funciones muy básicas, dada la falta de pericia y de estructuras administrativas a nivel local, se convirtieron en un obstáculo importante para cualquier esfuerzo avanzado de descentralización. Aun en la mejor de las circunstancias, tomaría mucho tiempo para que estos gobiernos se consolidaran y desarrollaran capacidades locales. En la práctica, muchos de los funcionarios mejor educados a nivel local tenían la mirada puesta en Lima para mejorar sus oportunidades laborales o educativas. El efecto de la migración tendió a debilitar aún más las capacidades administrativas a nivel local.

También la debilidad de la sociedad civil organizada, en particular después de los traumas de la segunda mitad de la década de 1980, y los efectos del régimen de Fujimori, dificultaron el ejercicio de la vigilancia y el rol de la contraloría pública para cuidar las formas en que se invertía el dinero. Sin el escrutinio adecuado, hubo poco control sobre la corrupción y el mal uso del gasto fiscal descentralizado. Por supuesto, esta situación variaba considerablemente según regiones, pero hasta en la segunda ciudad del Perú, Arequipa, la más desarrollada institucionalmente después de Lima, el impacto de los regímenes y circunstancias de las décadas de 1980 y 1990 crearía obstáculos para el desarrollo de sus capacidades administrativas.

Distribución de beneficios de las extractivas

Se podría argumentar que el modelo peruano de «descentralización» tiene un nombre inexacto, y que es esencialmente un modelo de desconcentración de funciones gubernamentales previamente centralizadas. La diferencia entre desconcentración y descentralización reside en las condiciones impuestas por el centro sobre la aplicación de fondos a nivel local, reduciendo de esta manera la autonomía de los gobiernos locales electos para usar los fondos que les son entregados. La desconcentración implica que el gobierno central efectivamente sigue definiendo las prioridades y sigue gestionando (aun de forma indirecta) la inversión del dinero. Los gobiernos regionales, especialmente las municipalidades provinciales, dependen en un alto grado de las transferencias del gobierno central y tienen capacidad limitada de generar recursos fiscales por sí mismos. El mecanismo más obvio del control del gobierno central sobre la aplicación de las transferencias ha sido el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), un sistema de aprobaciones centrales administrado por el MEF y muy criticado por las administraciones locales por ser altamente discrecional en sus criterios y autoritario en su operación. Otros ministerios además del MEF, aunque han cedido algunas funciones a niveles de gobierno regional y local, aún mantienen un alto grado de intervención en la forma en que se utilizan sus recursos. Los gobiernos regionales, y aún más los gobiernos provinciales y alcaldes, de esta manera están sujetos a tutelas y controles que reducen su autonomía y habilidad para satisfacer diferentes demandas de gasto público a nivel local.

El sistema del canon se reformuló de forma concurrente con este movimiento hacia la descentralización, pero sin mucha reflexión acerca de cómo estas dos políticas se combinarían en la práctica. La ley fue aprobada en 2001, pero la legislación no contó con su reglamentación hasta 2004. Entre otras cosas, el objetivo de la legislación fue evitar o reducir la queja de las comunidades en las áreas aledañas a las industrias extractivas al establecer un incentivo financiero fuerte para el apoyo comunitario a dichos proyectos (Arellano-Yaguas, 2011).

El canon minero no es un impuesto local en sí, es en realidad una transferencia del gobierno central de la mitad del impuesto a la renta recibido de la minería y otras actividades extractivo-exportadoras. En el caso de los hidrocarburos, el canon incluye la mitad de los impuestos pagados más la mitad de las regalías que las empresas pagan al Estado. Hay cánones para otras actividades (industria forestal y pesca), pero son de menor transcendencia. El sistema del canon entonces privilegia aquellas regiones, provincias o distritos donde se ubican estas industrias. La legislación establece que el «Canon Minero es la participación efectiva y adecuada

de la que gozan los Gobiernos Regionales y Locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales». Sin embargo, el uso del canon se restringe principalmente a la construcción de infraestructura y los proyectos presentados deben ser aprobados previamente por el MEF por medio del SNIP.

Puesto que se prioriza la canalización del dinero del canon a aquellas zonas y regiones que producen minerales e hidrocarburos (principalmente gas), el sistema es altamente injusto en el sentido de que estas regiones reciben la mayor parte, mientras otras reciben muy poco o nada. De hecho, fue un sistema diseñado más para anticiparse a la protesta que para promover la igualdad entre regiones. De 2007 a 2010, Áncash recibió más recursos que cualquier otra región, provenientes principalmente de Antamina. Este flujo fue impulsado en parte por los altos precios de los *commodities* mineros. En 2012, la región Cusco sobrepasó a Áncash al recibir cerca del 30% de la distribución del total de fondos combinados del canon de ese año, debido a un aumento en la producción de Camisea, la fuente principal de gas natural de Perú, ubicada en la selva del norte de Cusco, además de la renta de la mina Tintaya. En el interior de las regiones también se pusieron en evidencia las mismas distorsiones en la distribución del dinero del canon entre gobiernos a nivel de región, provincia o distrito; las áreas más próximas a las industrias extractivas recibían la mayor parte. Algunos distritos, como es el caso de Echarate en Cusco y San Marcos en Áncash (donde se encuentran Camisea y Antamina, respectivamente), recibieron grandes cantidades de fondos, tantos que los gobiernos tuvieron dificultades en gastarlos. Al mismo tiempo, otras regiones sin grandes minas o fuentes de petróleo y gas no recibieron casi fondo alguno del canon. Aunque se introdujeron ciertos mecanismos de compensación, estos hicieron poco para reducir las grandes desigualdades.

Además de reforzar las grandes desigualdades en la distribución de los recursos fiscales, el sistema del canon, los gobiernos locales también se encontraron estrechamente sujetos al MEF como guardián del gasto público. De esta manera, el canon tendió a reforzar el control centralizado sobre los gastos, relegando los niveles subnacionales del gobierno a un protagonismo menor. Si bien abundó el dinero disponible para estos distintos niveles de administración pública, se hizo de una forma que aportó poco a la descentralización, entendida como el proceso que permite fomentar la autonomía sobre estos recursos disponibles. Los gobiernos regionales eran libres de diseñar sus propias prioridades en la gobernanza de sus jurisdicciones respectivas, pero estuvieron en gran medida atados a las transferencias de fondos del gobierno central, mientras recaudaban montos bastante

pequeños mediante los impuestos locales. De hecho, al recibir estas transferencias desde el nivel central se generó poco incentivo para continuar por el difícil camino de imponer tributos locales, ya sea sobre las ventas, los ingresos o la propiedad. La falta de autonomía financiera debilitó de esta manera la descentralización real.

Aparte del canon, existen varias otras formas en que las operaciones extractivas impactan en las zonas donde están situadas. Estas incluyen formas específicas de responsabilidad social empresarial, ya sea entregada por medio de la empresa misma, por fundaciones establecidas para este propósito o por medio de ONG. Abarcan un amplio rango de actividades, pero una buena parte de los recursos se destina a programas de promoción de empleo o impulso de las economías locales. Se ha hecho poca investigación sistemática del impacto de estos programas, pero su efecto neto parece ser la creación de un alto grado de dependencia sobre la operación extractiva, especialmente en áreas como Antamina, donde hay débil o nula presencia del Estado. Los montos de estos programas nunca han sido muy grandes. Un segundo mecanismo funciona con base en acuerdos voluntarios con el Estado. En 2006, el gobierno de García estableció el Aporte Minero para evitar (debido a la presión empresarial) un impuesto sobre beneficios extraordinarios, donde las empresas pagarían un pequeño porcentaje de sus ganancias netas (entre 1% y 3,75%). Dada su naturaleza voluntaria, no es sorprendente que estos acuerdos generaran inversiones bastante modestas por parte de las empresas más grandes. La mayor tajada del dinero recaudado se destinó a educación e infraestructura. El Aporte Minero fue reemplazado en 2011, al principio del gobierno de Humala, por un impuesto sobre beneficios extraordinarios. Este impuesto, luego de negociaciones con las empresas, produjo un ingreso mucho menor de lo esperado. El tercer mecanismo, introducido en 2008, se conoce como Obras por Impuestos y por medio de él las empresas extractivas podrían restar de sus obligaciones tributarias el dinero invertido en su zona de operaciones en obras de salud, educación, provisión de agua, infraestructura, riego, etc. El supuesto detrás de este mecanismo es que las empresas privadas podrían supervisar la ejecución de las obras más eficientemente que los organismos estatales relevantes. En 2014 se introdujeron asociaciones público-privadas por razones similares. La crítica principal de este tipo de mecanismos (aparte de los sobrecostos que generan) fue que las empresas tuvieron la oportunidad de usar el dinero público para diseñar programas que correspondían a sus propias estrategias corporativas de manejo de zonas de impacto, debilitando de esta manera aún más la presencia del Estado. Además, el dinero administrado bajo el Aporte Minero y Obras por Impuestos solía carecer de transparencia en su ejecución en la medida en que no fue supervisado. La introducción de las asociaciones público-privadas coincidió con la caída

de los precios de los minerales después de 2012, y la reducción correspondiente en contribuciones de impuestos, y tuvo por ello menos impacto.

Otro aspecto que se debe evaluar es la corrupción. Las estadísticas son alarmantes. Un total de 11 presidentes regionales electos en 2006 fueron encarcelados por corrupción o huyeron de la justicia antes de las elecciones de 2014, llevando a muchos a considerar el experimento de descentralización como un claro fracaso. La escala de la devolución del financiamiento público, combinada con la ausencia de supervisión efectiva de parte del gobierno central o actores de sociedad civil en las regiones, fue vista como una invitación a la corrupción de políticos o administradores locales o los contratistas de obras públicas. Debido a los flujos desproporcionados de fondos hacia localidades remotas (donde se sitúan muchas de las industrias extractivas en el Perú), que antes habían recibido poco o cero financiamiento del gobierno central, tal vez no sorprende que la administración de estos fondos resultara tan problemática.

El caso de Cusco es indicativo del mal uso de dinero transferido al gobierno subnacional. Un estudio realizado en 2012 (Crabtree, 2014) comparó el uso de los fondos del canon en cuatro provincias de esta región (La Convención, Anta, Paucartambo y Espinar) analizando el tamaño de los flujos y sus usos finales. La Convención, donde se encuentra Camisea, es una de las provincias de Cusco con los índices de pobreza más bajos. Esta provincia recibió casi cuatro veces más recursos del canon per cápita que el promedio en 2012, y Cusco fue la región del Perú que recibió más dinero del canon. Echarate (con una población de 45.000 a junio de 2012), el distrito de La Convención donde se encuentra Camisea, fue uno de los que más recibió en todo el país. Y mientras se gastaron grandes cantidades en la infraestructura de la capital del distrito (incluyendo un palacio municipal magnífico y una piscina de tamaño olímpico), se invirtió poco para resolver la privación y exclusión social en las zonas rurales aledañas. Las organizaciones de la sociedad civil de Echarate acusaron a las autoridades de corrupción generalizada, pero no pudieron hacer mayor cosa para impedirla. Los mecanismos participativos para involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones y para priorizar los presupuestos locales fueron inoperantes o ignorados por los alcaldes locales. De las cuatro provincias, solo Espinar (zona minera de Tintaya, con una sociedad civil organizada que recibió mucho menos del canon que La Convención) contaba con algún tipo rendición de cuentas efectiva de la forma en que el alcalde local y sus colegas hicieron uso de los grandes fondos a su disposición.

El caso de Áncash es otro donde la descentralización parece haber fomentado la corrupción generalizada. Como hemos visto, esta es la región que recibió más dinero del canon minero, derivado casi en su totalidad de Antamina. El impacto

de Antamina sobre las comunidades vecinas de esta parte remota y anteriormente pobre del país ha sido dramático. Antes de la introducción del canon en 2006, Antamina era el único proveedor que asumía muchas funciones locales del Estado, además de ser la fuente principal de empleo en un rincón tradicionalmente pobre del país (Salas, 2008). La introducción del canon convirtió a los concejos regionales, provinciales y (especialmente) distritales en los conductos principales de la nueva infusión de fondos. Al igual que en el caso de Echarate en Cusco, el distrito de San Marcos de Áncash (población de 15.000 en 2013) ganó la distinción de ser el distrito más rico del país. A diferencia de Echarate, esta riqueza no produjo mejoras de infraestructura urbana. Salas (entrevista, noviembre de 2015) afirma que Echarate fue «como San Borja» (un distrito de altos ingresos en Lima) comparado con San Marcos, donde el estándar de vida parece no haber mejorado para sus habitantes a pesar de la presencia de Antamina. Sin embargo, los flujos de dinero intensificaron la competencia entre políticos locales hambrientos y deseosos de controlar los enormes fondos disponibles. Entre 2009 y 2015 se eligieron cinco alcaldes locales que de forma casi inmediata fueron removidos a través de revocatorias, lo que indica el alto grado de competencia y la falta de confianza pública sobre las habilidades de los políticos para manejar los recursos del canon.

Después de 2006, el gobierno regional de Áncash, que recibía beneficios del canon minero, se volvió famoso como caso extremo de corrupción y violencia, lo que terminó, eventualmente, con el arresto y encarcelamiento del presidente regional César Álvarez. De hecho, el gobierno regional fue efectivamente capturado por una mafia política que usó todos los medios a su alcance (el órgano judicial, el ministerio público y el congreso nacional) para proteger sus operaciones y hasta asesinar a sus opositores. Según Salas (entrevista, noviembre de 2015), Áncash fue «como los 1990 en miniatura», refiriéndose a la forma en que Vladimiro Montesinos manejó el Estado peruano para avanzar sus propios intereses: «fue como si una organización criminal básicamente tomara control del Estado a nivel regional, mientras el gobierno central [bajo Alan García] hizo muy poco para detenerlo».

El desarrollo de la política regional de Áncash bajo Álvarez invita a hacer comparaciones con el tipo de captura del Estado subnacional experimentado en algunas regiones de México, aunque en este caso el financiamiento de la captura viene del canon y no del narcotráfico. Al igual que en muchas otras provincias del Perú, no hay una élite local fuerte en Áncash que sea capaz de manejar los grandes flujos de dinero para fomentar un círculo virtuoso de desarrollo; la Reforma Agraria, combinada con el terremoto desastroso de 1970, causó un éxodo de la élite hacia Lima y la costa, sin un retorno subsiguiente. Los sistemas tradicionales de control de la élite entonces se descompusieron, dejando poco o nada de intermediación

social entre el Estado y la sociedad, aparte de empresas mineras como Antamina.

Sería erróneo, sin embargo, sugerir que los efectos de la descentralización han sido sola o principalmente negativos. Algunas regiones han demostrado que bajo ciertas condiciones es posible crear círculos virtuosos, y que algunas relaciones de apoyo mutuo pueden surgir entre el Estado y la sociedad civil a nivel local. Los casos de San Martín en la zona del valle Huallaga, en el nororiente del país, y Moquegua en el sur, ilustran estas excepciones.

San Martín ha sido reconocido por tener de lejos el gobierno regional más honesto. En una encuesta realizada por el Congreso en 2014, el 75% de las personas encuestadas calificaron al gobierno de San Martín como «honesto» o «muy honesto» (Congreso de la República, 2014). Durante su período en el gobierno (2007-2013), el presidente regional César Villanueva administró un avance institucional considerable y fue en gran medida por esa trayectoria local que fue nombrado presidente del Consejo de Ministros en 2013 (aunque duró poco tiempo en dicho puesto). San Martín destaca como una de las regiones que recibe muy poco del sistema del canon (aunque contó con beneficios importantes de ayuda internacional y por sustitución de cultivos). De hecho, es posible que la ausencia misma del dinero del canon haya sido causa de su éxito, al obligar a la administración regional a eliminar exoneraciones tributarias para impulsar la recaudación del gobierno regional. Otras iniciativas locales de recaudación tributaria resultaron menos exitosas, como el intento de introducir un régimen variable del Impuesto General a las Ventas para limitar el consumo ostentoso. Sin duda, la economía de San Martín también se ha beneficiado con el desarrollo de agroindustrias como la palma aceitera, que ha generado inversión interna y nuevas fuentes de ingresos (aunque también trae consigo pasivos ambientales no deseados). San Martín también ha logrado una fuerte reducción en el cultivo de coca y actividades ilícitas de narcotráfico que se asocian con este cultivo (Grupo Propuesta Ciudadana, 2015).

De manera similar al caso de San Martín, Moquegua también se cita como un ejemplo de gobernanza descentralizada, aunque uno donde hubo mucho más dinero proveniente del canon minero. Esta región relativamente pequeña del sur del Perú combina la agricultura costera de riego con una larga tradición minera, debido principalmente a la mina Cuajone de la SPCC, que tiene años de operación, aunque también incluye importantes proyectos nuevos y prospectivos como Quellaveco. La variable clave en Moquegua parece ser una sociedad civil relativamente fuerte que es capaz de incidir (aunque no tenga poder de veto) en la toma de decisiones a nivel local, lo que obliga a las autoridades a permitir un diálogo para definir las prioridades locales. Martín Vizcarra, presidente regional de Mo-

quegua de 2010 a 2014, logró priorizar cuatro proyectos locales importantes y utilizar estos proyectos como pieza clave en la negociación con el gobierno central y la sociedad civil local sobre Quellaveco, uno de los proyectos importantes de Anglo American en el Perú. Al asociar Quellaveco con proyectos secundarios concretos (desarrollo agrícola, construcción de la red vial en partes alejadas de la región, mejoras en la educación y un nuevo hospital regional), logró combinar las demandas locales con una inversión minera importante. «Al vincular Quellaveco con proyectos con una función social significativa, recibió la luz verde», afirmó Vizcarra, pero solo antes del surgimiento de un conflicto. Después «fue muy tarde» (Ames, 2015). La experiencia de Moquegua contrasta con la de Cajamarca, donde la oposición local al enorme proyecto Conga dejó al presidente regional Gregorio Santos (quién después sería arrestado bajo acusación de corrupción) sin otra opción que alinearse con la protesta. Aunque Quellaveco no ha avanzado según los planes originales debido al colapso de los precios de los minerales a partir de 2013, la región se ha beneficiado sustancialmente por los proyectos de desarrollo priorizados por Vizcarra. También creció la reputación de Vizcarra: fue seleccionado como compañero de fórmula de Kuczynski en las elecciones de 2016 como primer vicepresidente.

Los casos de San Martín y Moquegua ya descritos resaltan la importancia crítica del liderazgo político competente y honesto, factores que son más escasos en el resto del país. Lambayeque, durante la gestión de Yehude Simon, para señalar otro, también entra en esta categoría de casos excepcionales.

Conclusiones

Este capítulo llama la atención sobre las deficiencias del Estado peruano en materia social y regional a medida que va evolucionando en las últimas tres décadas, arbitrando intereses en pugna y generando políticas públicas con el afán de generar consenso. Aunque siempre se han señalado las limitaciones del régimen de Velasco al no contar con un aparato de Estado eficiente en la década de 1970, estos problemas tampoco fueron resueltos posteriormente. En realidad, se puede argumentar que fue debido al caos que generaron Sendero Luminoso y la hiperinflación en la década de 1980, seguido de las políticas de reducción del Estado de la era Fujimori, dos factores que limitaron todavía más las capacidades del Estado. Asimismo, Los gobiernos democráticos que le sucedieron a partir de 2000 han hecho poco por construir un Estado eficiente y más homogéneamente desarrollado, que responda a las necesidades de todos los grupos sociales de modo que pueda limitar o superar las profundas asimetrías de poder existentes.

Desde el punto de vista de los inversionistas extranjeros, el Estado peruano ha demostrado ser incapaz de hacer valer el Estado de derecho y los derechos de propiedad que se requieren para tener un buen clima de negocios. Las multinacionales, particularmente las del sector extractivo, han encontrado en el Perú un ambiente difícil para operar, así contarán con otros fuertes incentivos a la inversión. La ausencia del Estado a nivel local, junto con los problemas que tienen las empresas en relacionarse con la población de las zonas mineras, ha sido manifiesta. Estas dificultades se agrandan por el hecho de que recae en estas empresas cumplir ciertas funciones del Estado, especialmente en el caso de aquellas que operan en zonas remotas. Como entidades privadas que son, se encuentran en una situación en la que terminan brindando servicios públicos tales como infraestructura, educación, servicios sociales y hasta seguridad. Todo ello exacerba las asimetrías de poder. Finalmente, cumplen estos roles para mantenerse como negocios rentables, pero tienen que ver la forma de valerse por sí mismos para «manejar» a una opinión pública local que les es con frecuencia hostil. Las mineras han tenido que ir aprendiendo cómo relacionarse con las comunidades, y aunque ocurren casos de éxito, hay muchos ejemplos de fracasos en buena parte del territorio nacional. Y una de las lecciones aprendidas ha sido que, una vez que estallan los conflictos, es muy difícil volver a la situación y superar la herencia que deja el conflicto.

Para las comunidades afectadas por las industrias extractivas, el Estado se les presenta como un actor que está lejos de defender sus intereses, y que más bien parece estar en abierta alianza con las empresas antes que actuar a favor de los ciudadanos. Aquellos que se atreven a retar esta alianza empresarios-Estado son vistos negativamente, en el mejor de los casos como «obstáculos al progreso» y en el peor de los casos como «terroristas». La primera respuesta a la protesta legítima desde Lima es casi siempre un despliegue policial (aunque puede también ser el ejército) para manejar una cuestión que se presenta como de orden público. En tales circunstancias, la posibilidad de confrontaciones violentas (como la ocurrida en Bagua en 2009) se incrementa. El uso de tácticas más conciliatorias para manejar estos problemas solo se presenta cuando se dan cuenta de que el uso de la fuerza no funciona. El problema se agrava ante la ausencia de caminos alternativos a la protesta en el caso de comunidades indígenas que carecen de los medios de influencia y representación para actuar sobre el sistema de toma de decisiones. Con raras excepciones, los partidos políticos y los líderes logran responder a estas quejas para interceder entre las comunidades y el Estado.

Los patrones de influencia de las élites del poder en lo que podríamos llamar la esfera legal se reproducen de algún modo en las actividades ilícitas. El Estado

no solo es empujado e influenciado por las élites económicas formales, sino también por el crimen organizado y por élites que buscan influencia por medio de la corrupción. Este tipo adicional de presiones distorsionan la toma de decisiones, alejándolas todavía más del llamado bien común. Las funciones regulatorias del Estado, que deberían de ser ejercidas en beneficio del interés público, terminan siendo manipuladas por intereses económicos legales e ilegales. La manipulación es particularmente evidente a nivel de la política local, donde la fiscalización es débil y los mecanismos para implementarla casi no existen, pero también se hacen evidentes a nivel nacional. Por ejemplo, en la influencia de los intereses del narcotráfico, que se percibe en los más altos niveles de gobierno, en el Poder Judicial y en el Legislativo. Aquí también se borran las fronteras de lo legal y lo ilegal por los casos de corrupción corporativa, como sugiere el caso Lava Jato.

La desconexión entre el Estado y la sociedad ha sido acentuada por la ausencia de partidos políticos que represente activamente al conjunto de la ciudadanía, lo que ha contribuido a generar una crisis de confianza en las instituciones democráticas. Las instituciones políticas del Perú son percibidas por la población como entidades dominadas por los intereses económicos de los ricos. Esta percepción es más marcada en el Perú comparada con otros países. La ausencia de partidos políticos representativos, particularmente de aquellos que tienen una postura crítica al neoliberalismo, es en parte consecuencia de las reformas institucionales desarrolladas por Fujimori. Pero más importante todavía es el hecho de que en realidad reflejan una atomización de las identidades colectivas en el interior de la sociedad peruana que empezó antes de que Fujimori fuera elegido en 1990, y que es sobre todo herencia del período del derrumbe económico (hiperinflación y recesión) y político (guerra interna y corrupción) que ocurrió en la década de 1980 durante el primer gobierno de García, una crisis con doble causa que otros países lograron evitar.

Los intentos por mejorar la capacidad del Estado, de hacerlo más democrático y tener mayor rendición de cuentas, se toparon con fuerzas que contrapesaron estos esfuerzos y que estaban menos interesadas en la *re publica* (el ámbito de lo público) que en la *re privada* (el ámbito de los intereses privados), fueran formales o informales, lícitos o ilícitos. Esta problemática está en el centro del problema de la captura del Estado. Un Estado poroso e ineficiente, dirigido por líderes cuyas elecciones dependen de las subvenciones de gente con bolsillos profundos, es más fácilmente capturable. Una vez capturado, los políticos y los funcionarios del Estado que forman parte de redes privadas de intereses (sean o no legales) están principalmente motivados por réditos materiales. Son, por lo tanto, menos propensos a sostener esfuerzos de reforma del sistema para desarrollar un Estado

más robusto y equitativo por temor a perder sus rentas y beneficios que derivan de las influencias elitistas y de la corrupción. La falta de instituciones representativas fuertes hace que las decisiones políticas tiendan a ser determinadas o influidas por los intereses privados y las motivaciones egoístas, más que ser orientadas a mejorar el todo social.

Capítulo 7. El Estado desconectado

En junio de 2009, una protesta de indígenas (armados con lanzas y otras armas) se enfrentó a la policía al norte del pueblo de Bagua, provocando la muerte de 33 personas (entre ellos, muchos oficiales de policía). El «baguazo», como fue conocido el incidente, se inició como respuesta a políticas del gobierno del presidente García para facilitar la inversión extranjera, particularmente en hidrocarburos, en territorios de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana. El baguazo dio lugar a un intenso debate acerca de los derechos de los pueblos indígenas a la consulta previa cuando el gobierno central negocia concesiones con las multinacionales que invierten en industrias extractivas. El caso demostraba que la población local tenía la capacidad de enfrentar al gobierno, y hasta influenciar el curso de las políticas públicas, a pesar de que se trataba de grupos poco numerosos, con limitadas capacidades ofensivas y escasa presencia y fuerza en el sistema político formal. El baguazo era solo una entre muchas protestas ocurridas en los últimos años contra los avances de las grandes inversiones para aprovechar la variada riqueza natural del Perú, sea en minerales, hidrocarburos o energía eléctrica.

Ansioso por promover los grandes proyectos petroleros y extractivos para reducir la dependencia sobre las importaciones, García había justificado sus políticas en un artículo de finales de 2007, publicado en el periódico conservador *El Comercio*, donde criticaba a aquellos que apoyaban las protestas de los pueblos indígenas. El artículo usaba el título de una de las fábulas de Esopo acerca del perro del hortelano, que ni come ni deja comer. García argumentaba que estas protestas iban directamente en contra de la economía peruana y, por lo tanto, del bienestar de su gente. El modelo neoliberal se desarrollaba con base en el impulso de la

economía extractivo-exportadora, cumpliendo un rol crucial la inversión privada (en particular la inversión extranjera). Como tal, el modelo estaba anclado en la santidad de los contratos y el imperio de la ley, que a su vez giraba en torno a la propiedad privada. Sin tales garantías, no se podía esperar que las multinacionales invirtieran en el Perú.

Desde una perspectiva indígena, el otorgamiento de concesiones para extraer crudo (o minerales) era visto como una violación de derechos ancestrales y un daño al hábitat tanto ecológico como social. Las industrias extractivas, en realidad, habían generado pocos beneficios a las comunidades, por ejemplo, las ubicadas en la selva norte. Los aportes al empleo de industrias intensivas en capital habían sido mínimos y se desarrollaron pocos vínculos con otros sectores de la economía local. La experiencia previa indicaba que las compañías (incluyendo empresas públicas como Petroperú) habían tenido poca consideración sobre el avance de la polución, mientras que en paralelo la intrusión en la selva alteraba formas tradicionales de vida y patrones de economía de subsistencia. El gobierno de García (2006-2011) aceleró las concesiones a las extractivas, tanto en los Andes como en la Amazonía, pero prestó poca atención a los intereses de los habitantes de esos territorios, excepto cuando organizaban movimientos de protesta. Aunque el Perú había firmado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la consulta previa a los pueblos indígenas, en la práctica no hizo nada para ponerlos en práctica. Incluso García llegó a vetar personalmente la legislación aprobada por el Congreso para iniciar la consulta previa.

Este capítulo analiza la falta de comunicación entre Estado y sociedad (o de grupos importantes dentro de ella) y la ausencia de instituciones capaces de cerrar esa brecha. Vemos que sobre el tema existe una gran limitación de los estudios sobre la democracia peruana para ayudar a explicar por qué (como ocurrió en el caso de Bagua) las protestas locales con frecuencia se tornan violentas. No solo el Estado acostumbra ignorar los intereses de la ciudadanía al buscar y apoyar las grandes inversiones, sino también carece de una capacidad institucional para manejar estas protestas desde el nivel local y, a partir de ello, hacia los niveles superiores de toma de decisiones. Como veremos, el Perú ni siquiera tiene la apariencia de un sistema representativo de partidos para este período. De igual manera, el Estado tampoco tiene presencia en el terreno en muchas partes del país, de modo que *de facto* cede poder y autoridad a las industrias extractivas, al mismo tiempo que desconoce las necesidades locales. Como parte de esta brecha entre Estado y sociedad, vemos emerger un amplio espectro de actividades delictivas que aprovechan la ausencia de un Estado efectivo para corromper o amenazar a las autoridades locales, quienes (al menos teóricamente) deberían ser

un obstáculo a esta variada gama de intereses económicos. Aunque el tráfico de drogas sobresale entre otros, existen muchas otras actividades (como la tala ilegal y la minería no regulada) que hacen peligrar los modos de vida de poblaciones que el Estado debería proteger.

Hemos discutido anteriormente algunos de los esfuerzos realizados para mejorar la acción del Estado, particularmente a nivel local. Sin embargo, el fracaso en generar servicios a comunidades vulnerables y pueblos necesitados, y la ausencia de una maquinaria a través de la cual se puedan distribuir los recursos del crecimiento a las masas, nos brindan poderosas razones que explican por qué (como vimos en las conclusiones del capítulo anterior) las mediciones de opinión pública ubican al Perú casi al final de la lista de países latinoamericanos en términos de niveles de desconfianza en las instituciones democráticas.

Industrias extractivas y resistencia

Las estadísticas mensuales producidas por la Defensoría del Pueblo desde 2006 testimonian la frecuencia de los movimientos de protesta y la variedad de causas que tienen (Defensoría del Pueblo, varios meses). Mientras la Defensoría clasifica y proyecta todo tipo de conflictos, los datos indican que, para la mayoría de los casos cuyo curso sigue, se originan en disputas sociales y ambientales que enfrentan a las comunidades campesinas o amazónicas con las grandes industrias extractivas formales. En muchos casos, las denuncias son sobre la usurpación o la contaminación (o ambos) de recursos hídricos. El Perú, por supuesto, no es un caso aislado; los movimientos de protesta en contra de las inversiones en actividades extractivas son comunes en toda la cordillera de Los Andes, desde el norte de Colombia hasta el sur de Chile, reflejando la resistencia de comunidades que se definen étnicamente a la penetración de inversionistas que compran tierras o tienen concesiones del subsuelo en amplios territorios; y el derecho de esas comunidades (más allá de si son formalmente reconocidas por el Estado o de carácter ancestral) a los recursos de los que depende su supervivencia como pueblos (Bebbington, 2012).

En el caso peruano, las ocurrencias de confrontaciones violentas usualmente son clasificadas en distintas categorías, dependiendo de la naturaleza social y geográfica donde surgen. Los conflictos que implican movilizaciones de tribus indígenas de la Amazonía a la presencia de una variedad de actores (compañías petroleras y gasíferas, industrias madereras, campesinos migrantes llamados colonos, buscadores de minerales) tienen una larga historia, aunque la documentación de esta resistencia indígena es casi siempre limitada. La fundación de una

entidad panamazónica en la década de 1970, la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (Aidesep), fue una de las primeras manifestaciones de resistencia política organizada que ha logrado sobrevivir, logrando manejar las diferencias étnicas locales. Aunque la Aidesep siempre ha tenido su fuerza en la selva norte, y específicamente entre el pueblo awajún (antes llamado aguaruna), su larga historia le ha permitido tener legitimidad en otros territorios. Fue Aidesep, justamente, la organización que cumplió un rol clave en el conflicto de Bagua en 2009, ello a pesar de su fuerte dependencia de ONG locales e internacionales.

Las actividades de las compañías petroleras al explorar, construir instalaciones y extraer el crudo (más tarde el gas) ha dado lugar a innumerables quejas de organizaciones indígenas, en particular en casos de deficiente mantenimiento de instalaciones que ha causado episodios serios de derrame. Estos casos han sido frecuentes. Por ejemplo, a lo largo de todo el oleoducto norperuano, que es donde circula el petróleo producido en la región Loreto que es bombeado hacia el oeste, recorriendo un total de 1.100 km, hasta llegar a la costa para su refinación y embarque en Talara, Piura. Estos derrames pueden tener efectos devastadores en la vida de las poblaciones, particularmente por la contaminación de los ríos. Por lo general, estas quejas reciben poca atención por parte del gobierno central o de Petroperú, la compañía estatal responsable del mantenimiento del oleoducto. Los costos que implica la remediación son altos y la presión política de los pueblos indígenas de la Amazonía y sus aliados en Lima son débiles y ocurren intermitentemente. Hasta que en 2005 (al expirar la concesión de Pluspetrol en la selva norte, con la confrontación política sobre quién debía hacerse cargo del campamento, y debido a la movilización de grupos indígenas que bloquearon los ríos, impidiendo el acceso a la fuente de petróleo) las demandas de los grupos indígenas lograron atraer la atención de los políticos y burócratas de Lima. Aunque sufren de divisiones internas y rivalidades, las organizaciones indígenas en ocasiones han mostrado habilidad en hacerse oír en los más altos niveles del gobierno. Pero oportunidades como esas, para lograr tener influencia política, se presentan pocas veces.

El descubrimiento de grandes reservas de gas natural en un lugar remoto de la selva en el suroeste peruano, Camisea, región Cusco, generó nuevas tensiones entre los grupos indígenas y sus aliados, de un lado, y las compañías y el Estado, de otro lado. La importancia económica del gas es mayor que la del crudo, provee una fuente nativa de energía y también (sobre todo en años recientes) importantes ingresos por exportación. También es, como vimos en el capítulo anterior, una fuente clave de ingresos fiscales, y de distribución de ingresos (en parte) a través del canon. El descubrimiento del gas de Camisea fue realizado inicialmente por

Dutch Shell, pero desde 1999 su producción ha estado en manos de un consorcio liderado por Pluspetrol. Brian Pratt (2012) detalla la manera como el Estado, el consorcio, varias ONG y la tribu local machiguenga, negociaron el contrato de Camisea. Pratt concluye que la élite de Lima y el Estado central (en particular bajo el gobierno de García) se impusieron a las ONG y las organizaciones indígenas, a pesar de que los dos últimos tuvieron discrepancias y diferencias sobre cómo proceder.

Una segunda categoría amplia de protesta se refiere a respuestas a proyectos extractivos cuyo desarrollo amenaza a otros grupos, a veces bien organizados (en particular, los que defienden intereses de agricultores). La expansión de las actividades de exploración y de extracción de minerales en la sierra peruana desde la década de 1960 ha llevado a desarrollar proyectos mineros en zonas del país sin mayor experiencia con dicha actividad, y donde las organizaciones comunitarias, basadas en la agricultura, se sintieron amenazadas. Un ejemplo notable de este tipo de conflicto es Tambogrande en Piura, un proyecto minero aurífero que amenazó acabar con una gran parte de un pueblo de mediano tamaño. Peor todavía, también amenazó una pujante agricultura local basada en la exportación de mangos y limones en el valle aledaño de San Lorenzo; la contaminación de la mina de tajo abierto afectaba seriamente la venta de esos productos, de los cuales dependían numerosas familias de pequeños agricultores. Al final, la fuerte movilización local, y el asesinato de uno de los líderes comunitarios más destacados, forzó a la mina Manhattan, de origen canadiense, a «tirar la toalla» (Crabtree, 2002).

La resistencia a Minera Yanacocha en Cajamarca también generó fuerte oposición por representar una amenaza a la agricultura. Aunque la actividad minera en esta región serrana es muy antigua (data de la era colonial), fueron las actividades de la mina gigante Yanacocha (un consorcio compuesto por Newmont Mining de los EUA, Buenaventura del Perú, un grupo local importante, y la International Finance Corporation del Banco Mundial) las que terminaron generando una oposición generalizada a través de la región, en el campo y en la ciudad. El rechazo a la expansión de las actividades de Yanacocha en enormes zonas para extraer el cobre y el oro de Conga (antes habían ocurrido rechazos en otros dos yacimientos, Cerro Combayo y Cerro Quilish) fue tal que quedó bloqueada desde el inicio. El proyecto Conga, una inversión de varios miles de millones de dólares, que gozaba del apoyo decidido de los gobiernos de García y Humala, falló en desarrollar planes para canalizar el agua a las comunidades de la provincia de Celendín. Grupos locales, con el apoyo de varias ONG, fueron capaces de detener los planes expansivos de este gigante multinacional.

Otro ejemplo importante de cómo los agricultores pueden unirse en bloque contra un proyecto minero que consideran dañino a sus intereses fue la disputa sobre los planes de SPCC de abrir otra enorme mina de tajo abierto en Tía María, en la región Arequipa, cercana a un valle de la costa. Luego de movilizaciones masivas organizadas por los opositores al proyecto en las partes más afectadas por la mina en la provincia de Islay (donde se ubica el valle de Tambo, y también en la ciudad de Arequipa, la segunda del país), la SPCC se vio obligada a suspender el proyecto en 2015. Las organizaciones locales temían perder sus cosechas por la contaminación de la mina y por el redireccionamiento del agua, recurso clave para su subsistencia en este importante valle costero. Estas quejas en realidad se originaron en la década de 1970, cuando agricultores del valle de Tambo criticaron a la mina de Toquepala por contaminar el valle con los humos de su fundición. En muchos casos, la voluntad de las compañías para posponerlos (como ocurrió también en Quellaveco, donde ocurrieron conflictos menores) probablemente tuvo que ver con la caída del precio del cobre y el oro a partir de 2012, pues los proyectos dejaron de ser tan atractivos.

Una tercera categoría de conflictos ocurre en áreas donde la compañía minera tiene una larga historia y donde otras actividades (aparte de la agricultura de subsistencia) cumplen un rol menos importante en la economía local. Un ejemplo destacado es Tintaya, mina de cobre que inició sus operaciones con las primeras privatizaciones en la década de 1980 y que luego fue adquirida por BHP Billiton, un conglomerado sudafricano-australiano con base en Londres que también tenía acciones en Antamina. En 2006, Tintaya fue vendida a Xstrata y luego revendida a Glencore, otro socio de Antamina, luego de que las dos compañías se fusionaran en 2013. Ubicada a 4.100 metros de altura, Tintaya es la principal fuente de empleo en Espinar, una remota provincia de Cusco. Las relaciones entre la mina y las comunidades campesinas aledañas (y la ciudad de Yauri) se deterioraron cuando Xstrata tomó control de la mina y surgieron demandas por la contaminación de las fuentes de agua con las que regaban sus chacras y donde pastaban sus ganados de alpacas. La mina tenía una antigua trayectoria de unidad sindical, al igual que grupos de la ciudad de Yauri, y sobre esa base se desarrolló un fuerte movimiento social que sospechaba de los motivos y acciones de las compañías que explotaban Tintaya. En mayo de 2012, con el apoyo del alcalde de Yauri, ocurrieron demostraciones masivas que terminaron en su detención, una decisión que no sirvió para reducir la intensidad del conflicto. Varios de los detenidos fueron acusados de terrorismo. Investigaciones posteriores sobre el grado de contaminación del agua generaron acusaciones de prevaricato por parte de las autoridades y sospechas de que los tenían «en el bolsillo» de la compañía minera.

Un caso similar, aunque con conflictos menos intensos, pero intermitentes, se desató en 2015 en los alrededores de la mina Las Bambas, un nuevo proyecto iniciado por Xstrata y luego vendido por Glencore (junto con Tintaya) a MMG, una empresa china. Las comunidades campesinas locales organizaron un vigoroso movimiento de protesta luego de que se aclarara que la mina (al cambiar de manos) había modificado el plan acordado en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) al cambiar la ubicación de una planta procesadora sin realizar la consulta previa. Como en el caso de Tintaya, no se trataba de una protesta contra la mina *per se*, sino contra los métodos y decisiones de las compañías para ocultar sus actividades y potencial daño ambiental realizados para bajar sus costos. Los reportes de la Defensoría muestran que tales disputas se han vuelto normales a través de los Andes del sur en los últimos 20 años, particularmente en las regiones de Cusco, Apurímac y Puno. En 2016, otro estallido social ocurrió en Las Bambas debido al ruido y el polvo de los convoyes de camiones que sacan el mineral.

En Puno se han reportado un sinnúmero de conflictos, donde las comunidades locales toman medidas contra las operaciones mineras que no parecen tener mayor interés por su situación social. Los movimientos no son «antimineros» (el término preferido de la gran prensa limeña) como tales, aunque algunos terminan siéndolo, dado que la minería moderna genera empleo remunerado en zonas donde es considerablemente escaso. Las operaciones mineras, con notable frecuencia, terminan dividiendo a las comunidades y las ciudades, donde algunas (por razones de generación de empleo) las favorecen, mientras otras se ponen en su contra (generalmente por razones ambientales).

Una cuarta variante de conflictos ocurre entre distritos, provincias y hasta regiones, y es motivada principalmente por disputas de rentas extractivas. Casos como este han sido analizados por Javier Arellano-Yanguas (2011). Quizás el más representativo de esta categoría de protestas haya sido la «guerra» entre las regiones de Moquegua y Tacna en 2008 por la distribución del canon minero. El canon se basa en el volumen antes que en el valor de la producción minera de la SPCC, sistema que favorece a Tacna (que es donde el mineral es de más baja ley). El conflicto entre las dos regiones vecinas surgió porque el Gobierno Regional de Moquegua consideraba que su vecino de Tacna recibía una cantidad desproporcionada de rentas del canon, de modo que decidió movilizarse en defensa de sus derechos, bloqueando carreteras y ocupando puentes claves para el tráfico regional durante semanas. Cuando el gobierno respondió cambiando el sistema de reparto, le tocó a Tacna el turno de movilizarse. Estas rivalidades también han ocurrido entre Cusco y Arequipa en torno al uso del agua para el gigantesco proyecto de irrigación Majes II. Los conflictos entre jurisdicciones vecinas sobre

el uso o beneficio de los recursos naturales (agua, tierra, etc.) son comunes en los Andes, pero los aumentos súbitos de valor de tales recursos han tenido impactos importantes que hacen más vehementes los liderazgos de estas protestas.

Obviamente, esta suerte de tipología de conflictos brinda tan solo una guía gruesa para analizar las disputas sobre las industrias extractivas por las que el Perú es conocido en estas primeras décadas del siglo XXI. En muchos casos, instancias de conflicto suponían la existencia de más de un factor causal, y con frecuencia terminaban evolucionando en tanto se desarrollaban diferentes reclamos a medida que pasaba el tiempo. No obstante, en todos los casos de conflicto se hace evidente una debilidad del Estado (tanto del gobierno central en Lima como de los niveles menores de gobierno) para negociar soluciones que eran consideradas razonables por los actores involucrados en las protestas. Aunque algunos conflictos tomaron un curso «antiextractivo», opuestos a todo tipo de actividad minera, ello no quiere decir que tal actitud predomine en la gran mayoría de los conflictos, como sostiene la prensa limeña. Las comunidades por lo general se muestran dispuestas a negociar. El problema reside en que, y cada vez con mayor fuerza, pierden la fe y la confianza en aquellos con quienes están obligados a negociar para «arrancar» algunas concesiones, sea en el caso de las compañías o los emisarios estatales enviados a resolver las disputas. Allí donde la confianza se ha roto, es extremadamente difícil repararla. Como los casos de conflicto, a pesar de su variedad, son acumulativos, y el Estado sigue estando «ausente» en esas regiones, se arraiga la desconfianza. Sin embargo, hay otros factores que la refuerzan.

La habilidad de las comunidades para movilizarse, construir alianzas y sostener los conflictos en el tiempo ha variado considerablemente de un caso a otro. Una de las mayores características de conflictos en el Perú para este período es su fragmentación geográfica y la ausencia de partidos representativos anclados en la región o localidades, partidos que sean capaces de hacer de mediadores, de agregar las variadas demandas y brindarles una voz fuerte en la política nacional. Este es un punto sobre el cual vamos a volver más adelante en este capítulo y que explica el sistema moderno de dominación del triángulo sin base. La fragmentación de la representación política se ha reforzado como resultado de la descentralización y el canon, dando como resultado la formación de cientos de partidos regionales y locales que compiten en las elecciones a nivel subnacional buscando sacar ventaja del flujo de recursos (INFOgob, 2015). Estos partidos regionales y locales no tienen mayor influencia en la política nacional y contribuyen a acentuar la dispersión de la influencia sobre la que se basa la dominación de Lima sobre el resto del país. La falta de partidos nacionales capaces de articular voces dispares y elaborar una plataforma común para enfrentar al Estado es, precisamente, lo que

constituye la parte baja del triángulo sin base del que hablara Cotler en referencia al Perú tradicional (1967), base que, como hemos visto en el capítulo anterior, no ha logrado finalmente formarse medio siglo después de que se acuñara la frase.

Los intereses locales muy rara vez se han articulado a la política nacional, ello a pesar de los esfuerzos de los «frentes de defensa» y uno que otro intento por proyectar los intereses de regiones específicas. Como veremos a continuación, esta cuestión tiene mucho que ver con la ausencia (por lo menos desde la década de 1980) de un sistema de partidos a través de los cuales las demandas de abajo de la pirámide social puedan ser transmitidas y representadas a nivel del gobierno central y en la cima del poder. El Perú destaca entre los países latinoamericanos por esta carencia que, como hemos visto, tampoco ha formado parte del «giro a la izquierda» por medio del cual los movimientos sociales y las organizaciones populares ganaron presencia y tuvieron protagonismo en la oposición al neoliberalismo y el Consenso de Washington. El Perú es entonces más un caso que contrasta con países vecinos como Bolivia donde, en los años que siguieron al nuevo milenio, se vio emerger un partido de izquierda, el Movimiento al Socialismo (MAS), que dio expresión política a una amplia gama de movimientos sociales de carácter heterogéneo.

Los movimientos sociales peruanos, por lo menos aquellos envueltos en conflictos contra los proyectos extractivos de una u otra clase, destacan por su falta de coordinación y la debilidad (o inexistencia) de alianzas políticas capaces de respaldarlos y darles fuerza más allá de la localidad o región donde se originan. A pesar de que tienen causales parecidas y similares demandas, estos conflictos terminaron limitándose a cuestiones locales, a veces movilizándolo a un puñado de comunidades. Como Aldo Panfichi ha argumentado (2011), estos conflictos se definen de acuerdo a sus delimitaciones territoriales y no salen de sus fronteras. Como tales, indican una dificultad para agregar demandas y para crear una comunidad de intereses afectados más amplia. Panfichi afirma que ha surgido una nueva forma de representación, diferente a la electoral, en la cual los líderes locales toman acciones en defensa de los intereses locales. La representación es solo de una comunidad local, unida en oposición a un proyecto específico que afecta sus intereses. Aquí el rol de liderazgo para movilizarse en esos limitados espacios geográficos es clave, adoptando con frecuencia una retórica con posturas intransigentes que contribuye a consolidar el apoyo local a demandas específicas. Pero este liderazgo no genera sensibilidad entre la opinión pública mayor, muchas veces incluso en toda la región, y no responde a la necesidad de manejar cuestiones políticas más allá de la zona donde ocurre el conflicto. Como carecen de poder de negociación, las disidencias pueden tornarse violentas rápidamente.

Tales movimientos son típicos de los fenómenos sobre los que Charles Tilly llama la atención en muchos de sus escritos. En una de sus obras más recientes (2004), Tilly identifica tres atributos cruciales de los movimientos sociales: un esfuerzo público organizado sostenido para hacer reclamos colectivos sobre ciertas autoridades; el uso de un repertorio de formas o tipos de acción política como mítines, vigilias, marchas, etc.; y la participación de gente que actúa de manera unificada, lo que supone movilizar números importantes y ser capaces de tener participantes con un compromiso fuerte. Pero la fuerza de tales movimientos es también una debilidad. Tienden a ser fluctuantes, están pobremente institucionalizados y les es difícil mantenerse movilizados en períodos largos. Dado que tienden a desconfiar de la intermediación política y se concentran en una sola demanda, les es difícil buscar y construir alianzas, buscar aliados potenciales y, por lo tanto, contribuir a generar un movimiento más amplio.

La respuesta de los gobiernos a estos retos varía considerablemente de acuerdo a las circunstancias específicas de cada movimiento, sin embargo, a pesar de tales variaciones, emerge un patrón común. La primera respuesta es generalmente ignorar el reto, hasta que «agarra viada» y (frecuentemente) asume una forma violenta, con posibles víctimas de aquellos más involucrados directamente. La maquinaria del Estado (y de la prensa nacional) que identifica fuentes potenciales de violencia para neutralizarlas antes de que maduren es muy deficiente en el caso peruano, reflejando el hecho de que en buena parte del país donde emergen estos conflictos el Estado está ausente. En el interior de las regiones existe una fuerte brecha entre la ciudad capital y sus provincias y distritos rurales, y una brecha todavía mayor entre Lima y las capitales regionales.

Con el objeto de manejar estos problemas, ha ocurrido un cierto desarrollo institucional de la Defensoría, con su gama de oficinas regionales, con presencia en casi la totalidad de las 25 regiones del país, que son una forma de mitigar este problema. En Lima, luego de repetidos conflictos, también se formó una unidad especial en la oficina del presidente del Consejo de Ministros durante el segundo gobierno de García para hacer un seguimiento nacional de las fuentes potenciales de conflictos sociales. Pero los «ojos y oídos» del Estado para detectarlos son todavía notoriamente deficientes. Anteriormente, las fallas de inteligencia para identificar a Sendero Luminoso y evitar que se convirtiera en una amenaza mayor en la década de 1970 eran una manifestación temprana de este problema.

En el momento en que un reto localizado es identificado, la respuesta rutinaria es enviar un despacho a la policía para que lo maneje, en lo que suelen llamar «un problema de orden público». Las autoridades políticas son generalmente reclutadas de lugares alejados de donde se origina el conflicto; la autoridad policial,

por otro lado, está pobremente informada sobre la naturaleza del problema y no toma en cuenta las tácticas más apropiadas para resolverlo. Todo ello forma parte de la desconexión. El Estado suele reaccionar con igual, si no mayor, violencia, usando municiones, gas lacrimógeno y a veces hasta armas de fuego como señal de fuerza con el objeto de romper una oposición que se percibe como irracional o poco razonable. La ocurrencia de víctimas y detenciones lleva a endurecer las relaciones, crea mártires locales y dificulta aún más las negociaciones. En ocasiones, casos como el de Tía María de Arequipa en 2015, donde parecía que la ofensiva policial podía imponerse sobre la decidida oposición local de agricultores, se salieron fuera de control en tanto que el gobierno terminó enviando al Ejército para reemplazar una dotación policial que no pudo restaurar el orden e imponer la ley. Las autoridades militares, dado el historial de acusaciones de violación a los derechos humanos desde los tiempos de la guerra contra Sendero Luminoso, se han mostrado renuentes a involucrarse en situaciones de confrontación, a no ser que no quede otro camino.

En casos en los que la acción policial falla en acallar la protesta, otras respuestas más conciliatorias se toman en cuenta. Una estándar consiste en establecer alguna forma de mediación llamada «mesa de diálogo» para discutir con los líderes locales la solución a sus problemas. En años recientes, estas mesas se han organizado bajo los auspicios de una unidad especial de la ya referida oficina del presidente del Consejo de Ministros. Sin embargo, el historial de éxito de tales iniciativas es mixto. En algunos casos (Conga, Tía María, Quellaveco, Las Bambas), las mesas terminaron demorando los proyectos de inversión, pero contribuyendo a un más amplio debate acerca de las prioridades regionales de inversión. No obstante, esas discusiones usualmente han demostrado ser estériles, como la renovación del conflicto de Las Bambas en 2016 demuestra: el Estado había incumplido todas y cada una de las promesas realizadas en anteriores sesiones de diálogo, según reveló el presidente del Consejo de Ministros luego de visitar el lugar para negociar un acuerdo.

La falta de una experiencia institucionalizada de ocurrencia de movimientos sociales hace difícil que se garantice el cumplimiento de los acuerdos alcanzados; al mismo tiempo, las presiones políticas dentro del aparato estatal, y las presiones de las compañías afectadas, llevan al gobierno a adoptar posiciones vacilantes y a incumplir las promesas acordadas. Víctor Caballero (entrevista, 11 de diciembre de 2015), quien trabajó durante el gobierno de García como asesor de la oficina del presidente el Consejo de Ministros en conflictos sociales, y también con Humala, subraya el problema de entenderse con movimientos que carecen de una estructura organizativa y de una actitud de negociar acuerdos. Al mismo tiempo, Caballero señala que la presión de las élites del poder hizo imposible cumplir con

lo prometido en el momento del baguazo para introducir un sistema de consulta previa. También afirma que después de Bagua prometieron a las comunidades indígenas 10% de los recursos del canon. «No les dieron ni un sol», afirma (tanto el caso de Las Bambas como el de Bagua demuestran que el Estado con frecuencia incumple sus promesas). Este comportamiento vacilante, y a veces poco responsable, tuvo el efecto de reforzar el sentimiento de desconfianza popular y hacer más difícil llegar a acuerdos definitivos. Por lo tanto, algunas demandas se solucionan, mientras otras simplemente se posponen y se convierten en fuentes renovadas de conflicto en ocasiones futuras. La larga saga de los grupos indígenas de los cuatro ríos del noreste peruano (Corrientes, Pastrana, Tigre y Marañón) de llegar a un acuerdo de remediación ambiental luego del daño causado por la producción de petróleo desde la década de 1970, es un buen ejemplo de promesas realizadas bajo presión, luego olvidadas, hasta que los conflictos vuelven a estallar, y se realizan nuevas promesas que luego vuelven a ser olvidadas.

Aunque han ocurrido algunos avances en materia de capacidades institucionales para manejo de conflictos, no hay señales de que los problemas que los originan hayan sido superados. Mientras el declive de los precios de los minerales y el petróleo a partir de 2012 hizo menos urgentes las necesidades de las compañías de acceder a nuevos recursos, el sistema superpuesto de derechos a la tierra y la explotación de recursos del subsuelo, que dieron lugar a conflictos entre comunidades y propietarios y concesionarios, se mantenía; el gobierno no intentó precisar en qué parte del territorio no se pueden realizar actividades extractivas. A 2016, el mecanismo de consulta previa, concedido al principio del gobierno de Humala, estaba lejos de ser implementado. Al final de su gobierno, luego de cinco años de vigencia de la nueva ley, solo ocurrieron algunas pocas instancias de consulta con comunidades indígenas amazónicas, pero el *lobby* empresarial se mantuvo firme en su oposición a extender este derecho a las comunidades andinas en la sierra peruana, caso en el que las autoridades afirmaban que no eran suficientemente «indígenas». No obstante, como hemos visto en algunos casos, comunidades y grupos han logrado tener la fuerza suficiente como para hacer inviables grandes proyectos cuando han fracasado los intentos para lograr un consenso. La lista incluye Tambogrande y Río Blanco en Piura, Conga en Cajamarca, Tía María en Arequipa, y Santa Ana en Puno (para citar yacimientos menores). Los conflictos mineros en ocasiones tiene ramificaciones mayores en la política nacional; la disputa sobre Conga, por ejemplo, forzó al gobierno de Humala a sacar del gabinete a dos presidentes del Consejo de Ministros: Salomón Lerner a finales de 2011 y Óscar Valdés seis meses después. Este conflicto ha probado ser largo y no se vislumbra solución durante el gobierno de Kuczynski, a pesar de que prometiera

al inicio de su gobierno «destrabar» los grandes proyectos extractivos con base en el diálogo.

La corrosión de la corrupción

La debilidad del Estado, y su incapacidad para mediar adecuadamente con intereses diversos, específicamente cuando los inversionistas se enfrentan a otros grupos sociales pobres, también revela otra esfera de preocupaciones: la prevalencia (y continuo crecimiento) de la corrupción y el crimen. Los problemas de la corrupción pública tienen una larga historia, tal como lo ha demostrado Alfonso Quiroz magistralmente en su importante obra (2008), que traza la historia de la corrupción desde la era colonial hasta los años de Fujimori en la década de 1990.

Curiosamente, la corrupción es uno de esos problemas que sirvieron para justificar la privatización de empresas públicas, pues no solo la privatización las haría más eficientes, sino que también permitiría erradicar la corrupción endémica de un atrofiado sector público, esperando que las nuevas autoridades no fueran capaces de tomar ventaja de sus puestos para obtener beneficios privados. Pero, como el período de Fujimori ha demostrado claramente, y el caso Lava Jato posteriormente, la privatización distó mucho de ser la llave maestra para poner fin a la corrupción en el gobierno. Como Quiroz sostiene, y a pesar de las obvias dificultades en estimarla, el régimen de Fujimori fue uno de los más corruptos de la historia republicana, siendo superado posiblemente en el siglo XX solo por el régimen de Leguía (2008, p. 399), con el cual guarda cierto parecido (civiles elegidos convertidos en dictadores por un largo tiempo con apoyo militar). El régimen de Fujimori terminó construyendo alrededor de sí un sistema estatal clientelista, con poca o ninguna forma de rendición de cuentas, por lo que el Presidente y su entorno inmediato pudieron enriquecerse libremente. Como argumenta Quiroz en su libro, siempre se nota una relación estrecha entre la extensión de la corrupción, la existencia del clientelismo y un grado de autoritarismo en el gobierno.

Faltando poco para la caída de Fujimori en 2000, se hicieron nuevos intentos de enfrentar la corrupción, incluyendo, como hemos visto en el capítulo 4, propuestas de reforma de la administración pública y el sistema de justicia. Sin embargo, el retorno a formas más democráticas de gobernanza no logró eliminar las influencias corruptas, ello a pesar de deshacerse de importantes figuras de la corrupción como el propio Fujimori y Montesinos, cuyas salidas (y posterior encarcelamiento) generaron una chispa de esperanza. La vuelta a la democracia sirvió poco para romper los vínculos entre la esfera pública y los grandes intereses privados, fueran estos lícitos o ilícitos; a su manera, pues ambos buscan formas

de ganarse un tratamiento favorable a expensas de otros actores o buscar apoyo de instituciones públicas que les permitan seguir con lucrativos negocios. Casi todas las grandes obras de infraestructura a cargo de empresas brasileñas como Odebrecht, pieza clave del caso Lava Jato, demuestran con pruebas la existencia de mecanismos institucionalizados de corrupción que comprometen a todos los gobiernos elegidos a partir de 2001 (Toledo, García y Humala), del mismo modo que los «vladivideos» demostraron lo ocurrido en la década de 1990. Debemos asimismo considerar las operaciones ilícitas como el contrabando, la minería ilegal e informal, la tala ilegal en la Amazonía y consiguiente deforestación y, por supuesto, el tráfico de drogas (sobre todo cocaína, pero también heroína y marihuana). Al desarrollarse a partir de 2000 (en parte porque algunas fueron estimuladas por la bonanza exportadora), quedó de manifiesto que estas actividades sobrepasaban o desbordaban la capacidad del Estado para controlarlas. En la práctica, las actividades lícitas e ilícitas, también las informales, están fuertemente ligadas, particularmente en el aspecto financiero.

Quizás el caso más flagrante de abuso del poder político para sostener una serie de intereses económicos haya sido, como hemos visto, el de César Álvarez, presidente electo del gobierno regional de Áncash en 2007. Álvarez usó su influencia sobre el sistema político y judicial en su región (y también en Lima) para proteger sus intereses y prevenir cualquier intento por parte de sus adversarios para sacarlo del cargo. Estuvo envuelto en iniciativas para remover autoridades judiciales que amenazaron con exponer sus actividades. En 2014 fue acusado de asesinar a opositores políticos. Fue arrestado en mayo de 2014 y encarcelado al mes siguiente, acusado de corrupción, homicidio y conexiones con las mafias de la droga.

No obstante, los problemas administrativos de Áncash no eran, desafortunadamente, casos aislados. A finales de 2014, cuando estallaron escándalos, 22 de 25 presidentes regionales en ejercicio estaban siendo cuestionados, y 2 de ellos (Álvarez de Áncash y Santos de Cajamarca) estaban encarcelados, mientras el de Tumbes se encontraba fugado. Poco después, fugó el de la región Ayacucho, acusado de lavado de dinero. En 2016, los dos fugados fueron encarcelados. Como hemos visto en el capítulo anterior, el aumento de los presupuestos regionales, junto a la pobre supervisión de los proyectos de obras públicas, crearon fuertes incentivos para casos de corrupción de diverso tipo. La proliferación de dinero del tráfico de drogas, y otros ilícitos, fueron también fuentes adicionales de corrupción.

Los costos siempre crecientes para competir en las elecciones, en un sistema político que tiene pocos y deficientes mecanismos de supervisión de los fondos que se recaudan, son otro factor que exacerba la corrupción, ligando a los políti-

cos con actividades criminales (en particular el tráfico de drogas o la coima para ganar los contratos del gobierno) para financiar las campañas. Como los partidos carecen de verdaderas listas de partidarios, y no cuentan realmente con fondos públicos, los dirigentes con frecuencia se ven obligados a pedir donaciones a las empresas, y/o a las organizaciones criminales, para financiarse. Esta situación se puso bastante en evidencia durante las elecciones de 2016. Tales fondos, por supuesto, vienen con condiciones, pues los donantes buscan «comprar políticos» para asegurarse favores cuando son autoridad. Existen múltiples acusaciones contra el partido fujimorista, Fuerza Popular (FP), por haber recibido pagos o donaciones de fuentes dudosas, pero ciertamente no están solos en esto. Otros partidos y agrupaciones políticas han sido penetrados por aquellos que buscan el favor político. El sistema que en principio los partidos deberían seguir para inscribirse, y dar cuenta de sus finanzas a las autoridades electorales, es inadecuado, por decir lo menos, para investigar adecuadamente el origen de los fondos y sancionarlos en caso de comprobarse irregularidades.

La expansión y desarrollo de la cadena de las drogas (empezando por la agricultura para la producción de hoja de coca, siguiendo con la pasta de cocaína y la cocaína pura, además del lavado de dinero) han sido notables desde comienzos del siglo XXI. Este crecimiento es en gran parte efecto colateral del éxito del Plan Colombia en la década de 2000, al generar un vacío (caída de la producción de coca y cocaína en ese país, causando el «efecto globo») y empujar al Perú a llenarlo, hasta llegar a ser un importante productor de cocaína. Las drogas se embarcan en los puertos con destino a los EUA o se transportan en avionetas y camiones hacia Bolivia y Brasil. Esto quiere decir que el negocio de las drogas ha crecido espectacularmente, en particular por las cantidades de cocaína pura destinadas a México y otros países. El aumento de estas actividades a su vez incrementa los narcodólares en manos de los traficantes, quienes requieren de protección política para continuar sus actividades. El narcotráfico, por lo tanto, impacta directamente al Estado, en particular a los organismos (sea a nivel nacional o local) que deben combatirlo. Las primeras señales de corrupción relacionada con el narcotráfico datan de la década de 1960, pero se han convertido en un problema mayor desde comienzos de la década de 1980, cuando la demanda de cocaína (y por lo tanto la oferta) comenzó a ascender rápidamente, y durante el Plan Colombia.

Aparte de los oficiales de la policía y los militares, los traficantes de drogas también tienen relaciones estrechas con figuras políticas. Un reporte del Congreso sobre la violencia, publicado por el Senado en 1989, afirmaba que «el poder del dinero promueve la corrupción en la sociedad, incluyendo aquellos que están a cargo de reprimirla, la administración pública, y lleva a desarrollar una compli-

cidad inesperada con figuras importantes». Profundizando la discusión del tema, lo atribuye a la falta de cohesión social del país y a la existencia de un aparato de Estado excesivamente centralizado e institucionalmente pobre (Senado de la República, 1989, pp. 48-49).

Este panorama parece haber cambiado poco. Un informe parlamentario más reciente (Soberón, 2015) aduce que existen tres razones principales de por qué los narcotraficantes influyen las decisiones de Estado: (i) para garantizar el libre tránsito de las drogas en toda la cadena de la cocaína; (ii) para asegurar que el dinero generado por el tráfico pueda «lavarse» a través del sistema financiero formal; y (iii) para lograr beneficios judiciales, investigaciones favorables de parte de las autoridades y para obtener impunidad. Los narcotraficantes, por lo tanto, necesitan tener influencia en el Congreso a través del apoyo que dan a ciertos congresistas, en particular dándoles los recursos necesarios para campañas electorales cada vez más costosas. Los narcotraficantes necesitan asimismo comprar a autoridades en las diversas etapas de la cadena, desde el sembrío ilegal de coca hasta los puntos de embarque de la cocaína, y asegurarse impunidad cuando enfrentan acusaciones a través de su influencia en la administración de justicia. Dado que las ganancias del narcotráfico han crecido, la disponibilidad de recursos para corromper autoridades o elegir políticos también ha crecido proporcionalmente. Es imperativo para aquellos involucrados en el negocio asegurarse, por cualquier medio, de que los embarques se realicen, y que las ganancias se dispersen en el sistema financiero. Ello implica un control efectivo sobre importantes áreas geográficas donde la producción de coca y cocaína está concentrada (principalmente en las regiones de Amazonas, Ayacucho, Huánuco, Ucayali y Pasco) y también por los puertos, aeropuertos y carreteras por donde la despachan. La estructura de clanes familiares y «firmas» bajo las que opera en esas regiones requiere ser tolerada y protegida por las autoridades, sean o no electas, y (como mínimo) para que se hagan de la vista gorda, todo por un cierto precio.

El grado en que la política es financiada por las mafias del narcotráfico y otras mafias es difícil de precisar dada la naturaleza clandestina de sus vínculos. La identidad de estos políticos solo se llega a conocer con escándalos y las investigaciones de los medios de comunicación. Sin embargo, el país tiene una larga historia de políticos del APRA involucrados en casos de este tipo que data de la década de 1970 (Soberón, 2015, p. 60). Lo mismo sucede en muchos otros partidos, en particular el fujimorismo, una de las principales fuerzas políticas del país desde 1990. El grado de influencia dentro del APRA quedó expuesto durante el segundo gobierno de García, cuando el propio Presidente perdonó a cientos de

narcotraficantes o les rebajó las sentencias. El APRA parece haber sido objeto de infiltraciones por los intereses del narcotráfico, en parte porque un número alto de simpatizantes apristas tienen puestos importantes en el sistema judicial, fenómeno más visible en años recientes. No obstante, fue durante el reinado de Montesinos en la década de 1990 que la corrupción relacionada con las drogas alcanzó sus niveles más altos, incluyendo conexiones con los puestos más importantes del gobierno. Un informe parlamentario de 2015 afirma que en ese período se alcanzó «el nivel más alto de convergencia entre el poder político y la corrupción militar» (p. 74). Montesinos estuvo personalmente involucrado en maniobras para arrancarles dinero a conocidos narcotraficantes, al igual que algunos comandantes militares que en teoría debieron dedicarse a combatir a Sendero Luminoso en las llamadas «zonas de emergencia» de la ceja de selva. También se conoce que varios políticos elegidos en las listas del fujimorismo en diversas elecciones recibieron dinero sucio de las drogas, práctica que continuó luego de la caída de Fujimori en 2000. En las elecciones de 2016, Joaquín Ramírez, representante legal y alto dirigente de Fuerza Popular, el partido de Keiko Fujimori, estaba siendo investigado por la Drug Enforcement Administration (DEA) en Miami bajo sospecha de lavado de dinero del narcotráfico. Las limitaciones del sistema de vigilancia sobre cómo los políticos financian sus campañas hace que sea relativamente fácil a las mafias introducirse en el sistema político formal sin ser detectadas, excepto en casos que salen a la luz al ocurrir investigaciones de actos criminales.

Otras formas de actividad delictiva aparte del narcotráfico (usualmente conectadas) también requieren de la protección del Estado para llevarse a cabo con relativa normalidad. La tala ilegal en la Amazonía ha sido un negocio lucrativo desde hace mucho tiempo y ocurre en los márgenes de la capacidad de regulación del Estado. Los altos precios que se pagan por maderas finas indican que este negocio, con sus devastadores efectos medioambientales, sigue ocurriendo a pesar de los intentos a medias de combatirlo o hacerlo ilegal. Regiones como Loreto, Ucayali y Madre de Dios son las más afectadas por actividades que se llevan a cabo en lugares donde la capacidad del Estado (y la voluntad) para controlarlas es mínima. Estas actividades no pueden ocurrir sin el conocimiento y la complacencia de las autoridades locales (y también nacionales). A pesar de la creación de una Comisión Multisectorial para combatir la tala ilegal en 2015, las acciones de gobierno para reprimir esta actividad han estado visiblemente ausentes (Revista *Poder*, 2015).

De igual forma, la minería informal o ilegal (mayoritariamente de oro) sigue operando en Madre de Dios y otras partes del país a pesar del daño ambiental que causa. El alto precio del oro durante los primeros 12 años del siglo XXI hizo que

esta actividad fuera altamente atractiva para negociantes inescrupulosos, y también para trabajadores o agricultores empobrecidos, atraídos por mejores salarios. Las operaciones clandestinas mineras requieren del uso de maquinaria pesada, y algunas empresas han desarrollado economías de escala para dragar los ríos de la región, una actividad que se realiza en tándem con la tala ilegal.

El contrabando fronterizo también genera altos rendimientos para aquellos involucrados en este negocio, en particular los que operan en las porosas fronteras de Bolivia y Ecuador, ambas poco controladas por el Estado. Tres cuartas partes del contrabando pasan por Puno, una de las regiones más pobres del Perú. Convoyes de camiones, conocidos como «la culebra», transportan mercadería (electrónicos, licores y cigarrillos sobre todo) traída desde Bolivia, generalmente de noche, pasando por una serie de centros de vigilancia en los alrededores del lago Titicaca, y sacan ventaja de las grandes diferencias de precios entre los dos países. En todos esos casos, se necesita de la complicidad de las autoridades locales y nacionales, policías, militares y aduaneros, además de políticos y jueces, para que los contrabandistas puedan seguir operando normalmente y sin mayores riesgos. El contrabandista suele pagar US\$ 35.000 a la policía y otras autoridades para que se hagan la vista gorda cuando circula un convoy.

Finalmente, los vínculos entre el mundo de la política y los negocios basados en la corrupción son también evidentes en un mundo más elitista y capitalino, en el caso de contratos públicos y particularmente en la lucrativa actividad de los grandes proyectos de infraestructura. Las dimensiones de la manipulación a gran escala se hicieron evidentes en Brasil en 2015 (y países vecinos, entre ellos el Perú) en el escándalo Lava Jato (Lavado de Carros), que involucra a la mayor parte de las compañías constructoras del país (si no a todas). A medida que se conocían los detalles del caso en 2016 (admisión de Odebrecht de haber pagado coimas mayores de US\$ 20 millones a autoridades peruanas, incluyendo una directa al presidente Toledo), el efecto ha sido al menos revelador de cómo las constructoras usaron sus influencias para asegurar un tratamiento favorable en los gobiernos democráticos post-Fujimori.

El agotamiento de los partidos políticos

Como hemos visto, la desconexión entre una sociedad civil atomizada y un Estado excesivamente centralizado es en buena parte resultado de la falta de un sistema representativo de partidos. Como afirman las teorías democráticas, los partidos cumplen un rol clave en mediar y estructurar las relaciones entre Estado y sociedad, brindando canales por los que transcurre fluidamente la comunica-

ción y, por lo tanto, desarrollando la gobernanza. Los partidos cumplen un rol especial en sociedades democráticas al articular y acercar a los grupos sociales con los actores políticos, elevando demandas y construyendo espacios ideológicos a través de los cuales se pueden procesar (Sartori, 1976). Los partidos son entonces fundamentalmente «canalizadores» y ayudan a ordenar el dominio político en términos de la implementación de políticas.

No faltan quienes argumentan que es muy difícil hablar de una democracia funcional si no existen propiamente hablando partidos políticos representativos (Crabtree, 2010). Aunque el sistema de partidos ha sufrido considerablemente en América Latina y otras regiones en el último cuarto de siglo, en pocos países ello ha sido tan manifiesto como en el Perú. La escena política ha sido dominada por lo que Roberts (1995) ha llamado «seudopartidos», que ni representan al pueblo realmente ni brindan mecanismos de rendición de cuentas, dificultando legitimar las acciones del Estado entre la masa de votantes. Son en esencia organizaciones políticas rudimentarias, fundadas por líderes políticos (caudillos) con el objeto de satisfacer sus propios fines para llegar a ocupar puestos, evitando que puedan ser fiscalizados o transparentados; en fin, partidos que carecen de una presencia permanente y organizada en la sociedad o en un sistema democrático verdadero.

Dada la experiencia autoritaria de la mayor parte del siglo XX, es posible afirmar que el Perú nunca ha llegado a desarrollar un sistema estable de partidos, a pesar de haber contado con partidos de masas como el APRA durante mucho tiempo. Emergió una suerte de sistema en la década de 1960, bajo el primer gobierno de Belaunde, pero fue desarticulado a partir de 1968 por acción de los militares durante 12 años de dictadura. En la década de 1980 este sistema reapareció con al menos cuatro partidos o alianzas, expresando variadas ideologías que ocuparon la escena política: Acción Popular (AP) y el Partido Popular Cristiano (PPC) en la derecha; el APRA en la centroizquierda; e Izquierda Unida (IU) en la izquierda. Hacia el final de la década de 1980, casi desapareció, sus principales líderes perdieron credibilidad y su base organizativa fue minada por la crisis. Hemos visto en el capítulo 3 que el desplazamiento económico y social de la década de 1980 había tenido un efecto devastador en la confianza de las personas en la clase política, particularmente en organizaciones situadas a la izquierda. Los efectos de la crisis (desempleo masivo, migración, informalidad) erosionaron la tradicional base social de clase de los partidos existentes.

Mientras las circunstancias de la década de 1980 dieron un golpe durísimo al débil sistema de partidos peruano, el régimen de Fujimori en la década de 1990 exacerbó esta profunda falta de confianza en las instituciones representativas. Un *outsider* político como Fujimori reconoció inmediatamente que su sorprendente

victoria electoral en 1990 fue una consecuencia directa de esta desconfianza. Fujimori la convirtió en una ventaja. Sus primeros discursos destacaban el desastroso historial de la «partidocracia» y la necesidad de un gobierno honesto y una tecnocracia desinteresada. Los medios de comunicación, que en lo fundamental apoyaron a Fujimori en esos años, se hicieron eco de este estado de ánimo popular. El autogolpe de 1992, y la nueva Constitución, fueron largamente justificados como necesarios para remover a los políticos corruptos del manejo de políticas públicas. La ausencia de protestas organizadas contra el autogolpe, y el rediseño del sistema político, pusieron de relieve sus instintos políticos: la mayoría de la población creía que el sistema político era inoperante y que los costos de esta resultante habían sido demasiado altos. Fujimori era constantemente crítico frente a la vieja clase política, presentándolos como enemigos de la democracia, previniendo de ese modo que se pudieran rearticular y ser una oposición efectiva.

Intuyendo que la hiperinflación y el clima de temor creado por Sendero Luminoso a finales de la década de 1980 habían minado las bases sociales del viejo sistema de partidos, Fujimori instituyó un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad basado fundamentalmente en el clientelismo, aprovechando la aceptación entre amplios sectores de la población de que los viejos partidos no tenían ya validez. Mantuvo las apariencias de la democracia formal, pero lo que hizo fue vaciarlas de contenido. Su estilo consistía en hacer a un lado a las instituciones políticas y forjar una conexión directa con las masas, sacando ventaja del apoyo obsequioso de los medios de comunicación dedicados a justificar sus actos (estas prácticas han sido continuadas por sus hijos Keiko y Kenyi, los congresistas «más votados» en varias elecciones). Incluso, Fujimori no tuvo interés en desarrollar un partido propio: en realidad, los descartaba en cada elección y creaba uno nuevo. En tales circunstancias, los partidos se volvieron superfluos, incapaces de ejercitar la función dual de representar los intereses populares y participar en la toma de decisiones. El sistema político, por tanto, se atomizó y fue fácilmente manipulado por el Presidente, interesado solo en perpetuarse en el cargo.

Lo que es notable en la historia peruana es que el retorno a formas más democráticas de gobierno y mayor prosperidad a partir del año 2000 no regenerara un sistema de partidos. La Ley de Partidos Políticos de 2003 falló completamente en su intento de construir un sistema que fuera la base de la política, con una democracia y partidos que rindieran cuentas a la ciudadanía y que tuvieran presencia en el conjunto del país. En los años siguientes a 2000, los partidos se fueron multiplicando elección a elección y región a región, pero eran poco más que maquinarias electorales manipuladas por sus dirigentes. Las elecciones presidenciales de 2016 empezaron con no menos de 21 candidatos a la presidencia, la

mayoría de ellos centrados en el objetivo de ganar el cargo. Incluso el APRA, el partido de masas más viejo y mejor organizado del país, devino en una suerte de juguete de Alan García, un líder guiado por sus desmedidas ambiciones de ocupar la presidencia por tercera vez, superar el récord de Leguía, Belaunde y Fujimori y «pasar a la historia». Los partidos tuvieron dificultades en distinguirse uno del otro y descubrir la manera como se dirigían al público votante como alternativas viables. La atomización del sistema partidario se hizo todavía más evidente a nivel local por la multiplicación de organizaciones políticas regionales y provinciales que competían por intereses mayoritariamente locales o puntuales.

La falta de cohesión ideológica de cualquier tipo a nivel nacional queda reflejada en el Congreso, donde políticos individuales rutinariamente cambian de partido con gran facilidad. Las agrupaciones partidarias carecen de democracia interna, a juzgar por la manera como son manejadas y cómo seleccionan y eligen a sus líderes. A pesar de los esfuerzos para superar esta situación, las finanzas de los partidos se mantienen opacas. Al mismo tiempo, las acusaciones de corrupción son comunes, y en algunos casos hay vínculos probados con el narcotráfico. Finalmente, como las elecciones municipales y regionales nos dejan saber, los partidos nacionales están ausentes en la política local, lo que sugiere que sus raíces en la sociedad en su conjunto, especialmente fuera de la capital, tienen poca profundidad. En las elecciones de 2016, solo Fuerza Popular (FP, un intento de Keiko de darle estabilidad), el partido fujimorista, demostró ser capaz de movilizar a la opinión pública con base en su recientemente conformada organización regional. Al mismo tiempo, como sugieren las encuestas, los líderes políticos peruanos, sus partidos y las instituciones democráticas como conjunto están fuertemente desacreditados ante los ojos de la población, abriéndose repetidas oportunidades para candidatos antisistema que pueden emerger con discursos acentuadamente populistas.

La quiebra del sistema de partidos ha resultado ser particularmente dañina para la izquierda. Durante los primeros años del siglo XXI, la mayoría de los países sudamericanos han visto el resurgimiento de una corriente llamada «giro a la izquierda» (Cameron & Hershberg, 2010; Lievesley & Ludlam, 2010). Aunque existen variaciones de grado, esta marea fue una reacción contra las políticas del neoliberalismo y el Consenso de Washington y, en particular, buscaron una revalorización del rol del Estado en el desarrollo y la equidad. Algunos países eligieron a partidos de izquierda bien establecidos (el caso de Brasil), mientras en otros emergieron con nuevos partidos que retaron a los tradicionales (Bolivia). Algunos países eligieron a dirigentes izquierdistas moderados (como Michelle Bachelet en Chile), mientras otros optaron por un radicalismo fuerte, como el «socialismo del siglo XXI» de Hugo Chávez en Venezuela.

El Perú destaca como un caso situado al extremo opuesto de los países que dieron el giro a la izquierda, donde a pesar de reacciones populares significativas contra el neoliberalismo, los partidos radicales no han logrado ser un desafío político convincente al Consenso de Washington, tanto durante el período Fujimori como en los años siguientes. Los cuatro gobiernos que siguieron a la caída de Fujimori en 2000, Toledo (2001-2006), García (2006-2011), Humala (2011-2016) y Kuczynski (2016-2012), se mantuvieron atados a las políticas del Consenso de Washington. Toledo, debido a su cercanía con el Banco Mundial, introdujo algunas reformas democráticas en la esfera política y se mantuvo adherido a las recomendaciones neoliberales en la esfera económica. García, que retornó a la política como una figura conservadora transformada, hizo a un lado las políticas heterodoxas de su primer gobierno, y abrazó el mandato del liberalismo económico incluso con más fuerza que Toledo. Humala, elegido como un candidato nacionalista de inclinaciones izquierdistas, dio una media vuelta a la derecha apenas elegido, y puso en práctica una agenda pronegocios, mientras ponía un mayor acento en política social. Kuczynski fue incluso un caso más marcado por ser un miembro destacado del Consenso de Washington.

Como este libro ha intentado demostrar, el manejo y la influencia de las élites económicas corporativas sobre la política pública son muy fuertes, casi completos, mientras los movimientos populares de oposición han fallado en articular las demandas de base y convertirlas en corrientes nacionales de opinión viables. Las izquierdas del Perú no han podido proveer liderazgo político para transformar estos movimientos en algo más que la suma de sus partes. La experiencia peruana contrasta fuertemente con la de Bolivia, donde el izquierdista Movimiento al Socialismo (MAS) fue capaz de establecer un nexo entre movimientos sociales dispares y forjar así un «instrumento político», elaborando una ideología de amplio espectro y creando una fuerza electoral nacional capaz de grandes victorias electorales. En el Perú, ha resultado particularmente difícil a los partidos de izquierda articular protestas atomizadas aun en casos (la oposición a las mineras) en los que existe un reclamo comunitario común.

Como fuerza electoral, las debilidades de los partidos de izquierda, a pesar de algunas buenas *performances*, son manifiestas elección a elección. En 2001 lograron elegir a un pequeño número de congresistas; en 2006 fue igual, aunque muchos izquierdistas se incorporaron al Partido Nacionalista Peruano (PNP) de Ollanta Humala y ganaron curules apoyándose en su surgimiento. En 2011, nuevamente, líderes importantes de la izquierda volvieron a apoyar a Humala, pero el número de candidatos izquierdistas (con o sin Humala) fue reducido en el nuevo Congreso. Solo en 2016 la izquierda, encabezada por el Frente Amplio, logró

recuperar parte de su fuerza electoral, atrayendo 18% de los votos en la primera vuelta, logrando ser el segundo bloque electoral congresal, con 20 curules (de un total de 130), aunque se dividió al poco tiempo. Sin embargo, queda por ver si lograrán superar sus frecuentes divisiones internas y convertirse en la principal fuerza de oposición a las políticas pronegocios de Kuczynski.

Conclusiones

El superciclo de los *commodities* que despuntó cerca de 2000 y duró 12 años (salvo una pequeña interrupción en 2009 causada por la crisis financiera de los Estados Unidos y Europa) ayudó al Perú a reducir sustancialmente el número de personas que vivían en la pobreza. El *boom* de este superciclo tuvo un impacto importante al impulsar el empleo, especialmente en zonas urbanas del país. Los niveles de pobreza en Lima, y más generalmente en las partes urbanas de Perú, cayeron más rápidamente que el promedio nacional (INEI, 2016): de 44,6% en 2004 a 12,8% entre 2004 y 2013. El *boom* también incrementó sustancialmente los recursos a disposición del Estado central y los gobiernos locales con industrias extractivo-exportadoras para invertir en infraestructura física y social. Fue como un viento de aire fresco que disipó la situación de moderación fiscal debido a la escasez de rentas o las condiciones que pusieron el FMI y otros organismos financieros internacionales. También permitió al Perú realizar mayores esfuerzos para superar profundas desigualdades (sociales, étnicas y geográficas) que habían afectado su desarrollo durante un siglo o más.

Aquí hemos intentado examinar dos áreas específicas pero estrechamente relacionadas e importantes para el desarrollo económico y político a largo plazo del Perú: la política social y los intentos de enfrentar la pobreza y privación de forma agresiva; y la descentralización y el intento de dinamizar la gobernanza subnacional. El historial general en materia de logros en estas dos áreas no es muy alentador.

La política social seguramente ha evolucionado considerablemente desde que se superaron las políticas patrimonialistas que caracterizaron al gobierno de Fujimori en la década de 1990. Sin embargo, su logro principal ha sido la creación de algún tipo de seguridad social para la supervivencia de personas que viven en la pobreza extrema, más que impulsar una estrategia sostenible para que las personas puedan trabajar para salir de la pobreza. La reducción de la pobreza parece haber tenido más éxito en las zonas urbanas. La desaceleración económica, que empezó en 2013 y que se ha intensificado en los años siguientes, amenaza con hacer regresar a las personas cuyos ingresos se elevaron hasta sobrepasar la línea de pobreza por debajo de este umbral, particularmente a medida que la reducción en las tasas

de crecimiento han socavado el empleo en una economía donde 75% de la fuerza laboral se encuentra en el sector informal. También parece probable que ocurran recortes en el gasto social debido a la reducción en la recaudación tributaria, que se hizo visible a partir de 2016, provocando más sufrimiento para los más pobres.

Las políticas de descentralización han pasado por altibajos, pero el efecto neto de estos esfuerzos no ha revertido hasta el momento la hipercentralización que siempre ha caracterizado al Estado peruano. El gobierno central, y particularmente el MEF, han mantenido control sobre los recursos que se han designado a los gobiernos locales. La extensión de la corrupción en los gobiernos subnacionales y la falta de estructuras transparentes de rendición de cuentas a nivel local tampoco han ayudado a esta causa. En muchas regiones persiste una fuerte brecha entre los burócratas regionales y locales y la población que deben atender. Solo en pocos lugares la sociedad civil ha tenido suficiente fuerza y desarrollo como para ejercer el papel controlador que debería existir de acuerdo a la legislación de descentralización. La capacidad institucional a nivel local para manejar grandes flujos de fondos, especialmente del sistema del canon, sigue siendo tristemente inadecuada, aunque hay algunos ejemplos iluminadores de las excepciones a esta situación.

Terminado el superciclo, la mayoría de los peruanos y peruanas no sentían mayor entusiasmo por el papel de su gobierno e instituciones democráticas que antes (según el Latinobarómetro), y el grado de insatisfacción con el funcionamiento democrático en el país se mantuvo entre los más altos de América Latina. A 2015, un 68,1% de las personas consultadas por el Latinobarómetro reportaron estar «algo insatisfechos» o «muy insatisfechos», comparado con un 70,5% en 2002. Sumando estas dos variables, el Perú se encontraba en el tercio más bajo de los 18 países encuestados por el Latinobarómetro (solo por encima de Paraguay y Brasil). Las élites políticas no inspiraban confianza, y la mayoría de peruanos creían que la política privilegiaba los intereses de los grupos empresariales por encima de la sociedad en su conjunto. Diez años (o más) de crecimiento económico fuerte, y con ello algunos intentos tímidos y poco efectivos de redistribuir la riqueza y el poder, han hecho muy poco para sustentar la legitimidad de la democracia en el país.

Capítulo 8. Reflexiones finales

La teoría de captura política, utilizada en este libro para explicar el caso peruano, ha generado creciente interés en América Latina y otros continentes en las últimas décadas en la medida en que contribuye a entender los límites de la democracia pluralista, poniendo el acento en la manera cómo realmente se ejerce el poder a partir de la acción de las élites económicas y políticas. Este ejercicio del poder explica también cómo se dirige y desarrolla el Estado y qué tipo de decisiones de política pública se toman en ese contexto de influencias y asimetrías de poder. La captura política, como lo evidencia la revisión de la literatura realizada al principio del libro, puede ocurrir en distintas latitudes y, por lo mismo, se puede decir que es una preocupación cada vez más global, teniendo como principal elemento común el aumento del poder corporativo que resulta de la globalización neoliberal. Este libro se apoya más el *who rules* (quién manda) de Mills y Domhoff, y los críticos a las reformas del Consenso de Washington, antes que en el *who governs* (quién gobierna) de Dahl y los teóricos de la extensión del pluralismo a diversos puntos del planeta.

La discusión sobre la captura política se da en países en vías de desarrollo en varios continentes que introdujeron por recomendación externa las *market democracies* (cambios hacia la democracia y el mercado) en las décadas de 1980 y 1990. En los países latinoamericanos, la doble transición ocurrió luego de la caída de las dictaduras militares y el «agotamiento» de políticas industrialistas, nacionalistas y redistributivas. En Europa Central, ocurrió luego de la disolución de la Unión Soviética. En ambos continentes, las políticas de privatización, apertura a la globalización y desregulación aumentaron el poder de las élites corporativas, que se organizaron rápidamente para influir en el Estado y consolidar su control sobre

el proceso político y las organizaciones burocráticas sin tener mayor contrapeso de partidos y organizaciones sociales. Las transiciones, entonces, fortalecieron desigualmente a los actores y crearon una asimetría de poder favorable a las élites económicas.

La captura política, sin embargo, también se refiere a países desarrollados como los de Europa Occidental y los EUA. En esos dos centros de capitalismo originario se cuestiona el poder de las élites económicas, las limitaciones de las formas de representación político-partidaria, un proceso de toma de decisiones cada vez más separado de las mayorías, con Estados nación que pierden autonomía y sufren de inequidades producto de la globalización económica; todo ello lleva a considerar explicaciones alternativas.

La captura política es un fenómeno complejo que se puede entender como una resultante histórica del poder que ejercen las élites (principalmente las económicas, enriquecidas y empoderadas con las políticas de privatización y promoción de la globalización) sobre el Estado y las políticas públicas en un contexto contemporáneo caracterizado por la creciente inequidad, la debilidad representativa y por efecto de la globalización económica. Este fenómeno, tal como lo conceptualizamos, no se limita a casos en los que «se compran leyes» al usarse mecanismos de corrupción (soborno), sino que incluye aquellos donde «se dictan leyes» al activarse varios mecanismos de influencia (destacando la financiación de campañas, el *lobby* y las puertas giratorias), enfoque que pone el acento en las élites del poder. Estas dos formas de influencia, cabe precisar, pueden referirse a dos modalidades de actores económicos coludidos con la clase política, pero no están necesariamente separadas. Aunque para estudiar el caso peruano nos hemos enfocado más en los casos de captura con influencia legal, ocurren situaciones, tanto ayer como hoy, en los que la «influencia desmedida» y la «influencia indebida» pueden articularse.

La noción de captura política usada en este libro no quiere decir que este sistema elimina las pugnas en el Estado, resultado del juego de intereses de distintos grupos, sino que las reduce al tener mayor grado de influencia y también presencia por el uso de la puerta giratoria. Las élites económicas dominantes contemporáneas, entre las que destacan las grandes corporaciones, logran penetrar el Estado y mantener estas democracias formales «compradas» y/o «influidas», generando en algunos casos resistencias e intentos de retomar control del Estado por fuerzas alternativas, sean progresistas o conservadoras. En América Latina, estas reacciones se hicieron evidentes en los países que hicieron el «giro a la izquierda» iniciado por Hugo Chávez en Venezuela, o en el caso ruso, donde Vladimir Putin intentó superar la captura del Estado por la nueva oligarquía corporativa que surgió de las

privatizaciones. Sorpresivos episodios políticos como el «brexit» del Reino Unido, que decidió salir de la Unión Europea, y la elección de Trump en los EUA, son también significativos como reacciones conservadoras nacionalistas a un aumento de la inequidad asociada a la globalización neoliberal. Se producen así situaciones de reacción «populista», en las cuales políticos de diversa índole tratan de aprovechar el creciente descontento con las élites tecnocráticas y su apego a políticas económicas promercado.

La captura política no se limita al Estado, a la influencia y presencia de las élites económicas en los aparatos claves de la toma de decisiones, principalmente los ligados a la política económica. Siguiendo a Gramsci, su noción de hegemonía como dominación por consenso es importante para entender cómo las élites influyen en el todo social generando aceptación ideológica (o apatía). Para mantener tal hegemonía, recurren a diversas formas de influencia sobre la opinión pública, directas e indirectas, para crear aceptación a las políticas en vigencia y generar un nuevo sentido común. En esto cumplen un rol importante los medios de comunicación y otros mecanismos de formación de opinión. La captura política supone entonces considerar tanto lo que ocurre en el Estado, y la toma de decisiones, como lo que sucede en la sociedad civil con las organizaciones y movimientos sociales que tienden a atomizarse y los partidos, que en teoría sirven de nexo entre la sociedad civil y la sociedad política, que muestran una creciente debilidad representativa. En casos en los que el aparato de Estado se encuentra débil y desigualmente desarrollado, en algunos casos fuertemente centralizado, como ocurre en muchos países en vías de desarrollo, se facilita todavía más el proceso de captura, en tanto su propia debilidad burocrática (y el centralismo) hace que sea más propenso al uso de la puerta giratoria, sobre todo en aquellos entes burocráticos estratégicos en la toma de decisiones. Sin embargo, esta forma de dominación, dada la desconexión del Estado con la sociedad y la precariedad representativa de los partidos, hace que los acuerdos del poder sean más precarios e inestables.

En el escenario latinoamericano esta discusión cobra sentido en dos momentos históricos, en la primera mitad del siglo XX y comienzos del siglo XXI, períodos en los que el Perú representa un caso de mayor persistencia del sistema de captura del Estado, sea tradicional o moderno. Esta persistencia se asocia con el extractivismo porque concentra la propiedad y opera, protegido por el Estado, en condiciones de inequidad y desinterés por los derechos de sectores más afectados como los pueblos indígenas y el impacto en el medio ambiente. Estos grupos sociales y estas preocupaciones de interés público tienden a ser vistos como «obstáculos al progreso».

Entre 1840 y 1968, el Perú se encontraba inmerso en un período largo de captura política, aunque iban ocurriendo ajustes y variaciones en las formas de

dominio directo (la República Guanera, la República Aristocrática) o indirecto (a partir del gobierno de Leguía a partir de 1919, y con dictadores civiles y militares que lo seguían). Estos cambios se daban a medida que cambiaban las bases extractivas, se desarrollaba la sociedad civil (a la cual había que contener) y se modernizaba relativamente el país a base de una ideología del progreso sostenida sobre todo en obras de infraestructura y el crecimiento urbano. Otro de los factores de continuidad fue la corrupción del Estado, que agravaba sus debilidades burocráticas y dificultad de contar, literalmente, con «servidores públicos». Es importante recordar al respecto la tesis de Alfonso Quiroz. El autor entiende este fenómeno históricamente no tanto como una cuestión cultural o falla ética, sino como un resultado de redes de intereses elitistas que configuraban, precisamente, una captura del Estado (2008, p. 46). Por todas esas razones, el Perú quedó rezagado en relación con muchos de sus vecinos como Chile, Bolivia, Argentina o Brasil, pudiendo esta vieja oligarquía prolongar su existencia e influencia política hasta finales de la década de 1960, manteniendo incluso capacidad de bloquear políticas redistributivas como la Reforma Agraria) en el gobierno democrático desarrollista de Belaunde de 1963-1968. En el Perú no ocurrió la ruptura con las élites oligárquicas que se produjo en otros países en las décadas de 1930, 1940 o 1950, ante todo por la capacidad de las élites de bloquear primero y cooptar después al APRA y su programa originalmente reformista.

El segundo período de captura política ocurre sin interrupciones entre 1990-2016, cuando vuelven el liberalismo económico y el extractivismo a un país, cabe recordar, mejor integrado y dotado de un mercado interno dinámico. Aquí también van ocurriendo variaciones de régimen político, que oscilaron entre al autoritarismo de la década de Fujimori (generando nuevas formas de clientelismo y corrupción a los más altos niveles) y la democratización, que ocurrió a partir de la década de 2000. Con las políticas económicas de privatización y apertura a los mercados, dada la variada dotación de recursos naturales del país, se hizo más fácil extraer recursos de todas las regiones. También, una vez que se normalizaron las finanzas públicas empezó de nuevo la construcción de grandes obras públicas. El Perú, por razones que resumiremos más adelante, pudo evitar (incluso habiendo elegido un candidato «nacionalista» en 2011) el giro a la izquierda que iniciara Chávez en Sudamérica, manteniendo firme el curso de la política económica pro-mercado.

Lo que este breve recuento nos sugiere es que la naturaleza actual de relaciones asimétricas de poder tiene viejas raíces históricas, basadas tanto en el poder de las élites como en la atomización relativa y la pobreza de la sociedad. Se ha reproducido entonces sobre bases más modernas el triángulo sin base del que hablara

Cotler, una metáfora que en el caso del Perú tiene fuerte importancia explicativa al referirse al todo social y la manera como está articulado a partir del vértice.

La oportunidad de cerrar la era de dominio oligárquico basado en el desarrollo de las industrias extractivas, manejado por las élites locales asociadas al capital extranjero, en alianza con políticos y militares, se presentó recién el año 1968 con el golpe militar de Juan Velasco Alvarado. Los grupos dominantes del Perú tradicional perdieron el control del Estado, y se redujo la presencia de los grandes enclaves extranjeros petroleros, mineros y agroindustriales. En el caso de la oligarquía agraria, perdieron casi todo (haciendas, órganos de expresión y hasta su principal gremio empresarial). Sin embargo, ese fue, paradójicamente, el principal logro del gobierno militar. A pesar de su empuje inicial con grandes reformas redistributivas, el Estado no se modernizó en realidad, ni pudo sostener el nuevo paradigma de desarrollo industrialista-nacionalista, terminando su mandato endeudado externamente y aislado políticamente. Resultó problemático construir una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil. Velasco permitió el avance de numerosas organizaciones de base, algunas propias (aprovechando el impacto de las reformas agraria y empresarial) y otras independientes, destacando la mayor presencia de los sindicatos, organizaciones campesinas y de pobladores urbanos, pero predominó el intento militar de controlar las bases antes que dejar participar. Por lo mismo, no pudo «ponerle base al triángulo».

En este mismo período, las izquierdas se convirtieron en una importante fuerza político-social por sus vínculos con los movimientos y organizaciones sociales de base, pero sus problemas internos y disputas ideológicas debilitaron su capacidad de convertirse en alternativa. Estos problemas, a pesar de que lograron por momentos (en la crisis de 1977-1978) actuar unitariamente y realizar grandes paros nacionales, continuaron luego de que regresó la democracia al dividirse en distintos bandos, algunos instando a una revolución armada, otros pugnando por ganar un espacio en el sistema democrático, ganando ciertamente representación, pero diluyéndose a medida que se dividían. Los partidos políticos de distintas opciones ideológicas que ganaron las elecciones después de la caída del gobierno militar tampoco tuvieron mucho éxito. Destaca el gobierno de Alan García y el APRA (1985-1990), por ser el partido de masas que, habiendo desafiado el modelo extractivo de la élite en las décadas de 1930 y 1940, intentó volver a sus raíces. El plan consistía en construir una «economía social de mercado» sobre la base de una alianza con la nueva burguesía, en la medida en que se paralizó la inversión y el crédito externo al limitarse el pago de la deuda externa. Este experimento «populista» civil también resultó infructuoso. El mal manejo fiscal y el entorno económico negativo a nivel global se combinaron para generar la crisis econó-

mica más seria del siglo XX, anulando *de facto* sus programas redistributivos. A ello se sumó la guerra interna con Sendero Luminoso. Tanto la inflación como el terrorismo tuvieron un efecto devastador en la sociedad civil y la capacidad de las izquierdas de promover una alternativa real de gobierno.

Al final de la década de 1980, el Perú parecía estar al borde del colapso como Estado viable, pero al mismo tiempo, en medio de la crisis, se estaban creando las condiciones para el fortalecimiento material y político-organizativo de las nuevas élites económicas. En 1990, con el terrorismo en ascenso y una economía que sufría de una combinación de inflación desenfrenada y profunda recesión, tomó forma una alianza entre la clase empresarial y los tecnócratas del mercado libre que compartían en común un discurso antiestatista y en favor del orden y la austeridad fiscal. Esto implicaba articularse con la clase política para controlar el déficit, restaurar el crédito externo, privatizar las empresas estatales y las cooperativas, y abrir la economía al mercado global, además de reprimir a Sendero Luminoso y debilitar a los sindicatos. De esta manera se instaló un modelo de liberalización económica con un retorno a una economía basada en las exportaciones primarias. Cuando se reinició el crédito externo y se estabilizaron las finanzas públicas, celosamente guardadas por los tecnócratas, se empezaron a reiniciar los megaproyectos de infraestructura en todo el país, como Olmos, que tuvo sus orígenes en el gobierno de Leguía. Se renovó así la idea del «progreso», presentando al Perú como «país minero» y un «caso de éxito» global, y se creó una nueva forma de legitimación más moderna basada en la exportación de materias primas y el consumo masivo de bienes importados.

Fujimori logró estos propósitos en estrecha asociación con el apoyo de las corporaciones nacionales y extranjeras, tomando decisiones rodeado de tecnócratas pro mercado libre, quienes, introducidas las reformas de mercado, se convirtieron, junto con los militares, en una parte integral de la nueva fórmula del poder. Mientras la fuerza armada y la policía batallaban con Sendero Luminoso de forma más organizada y decidida, la nueva élite tecnocrática, empoderada por Fujimori y con el apoyo decidido de los sectores empresariales, lanzó una *blitzkrieg* legislativa que borró de golpe las leyes intervencionistas y varias formas de protección laboral. El nuevo gobierno permitió reforzar una legislación permisiva para los grandes inversionistas y que implicaba ignorar las demandas de los grupos más afectados y no desarrollar buenos sistemas regulatorios. Al mismo tiempo, se introdujeron sistemas novedosos de «focalización social», pero pronto se convirtieron en un sistema de corte clientelista. Las élites económicas corporativas lograron tener influencia permanente sobre ramas claves del aparato de Estado (las económicas), que se desarrollaron primero y más rápidamente que el resto

del aparato social y de administración de justicia del Estado. Pudieron combinar una presión «de afuera», con demandas al gobierno elevadas por sus gremios y la prensa, e influencias y presiones «de adentro» facilitadas por la financiación de campañas, el *lobby* y el uso de la puerta giratoria. En este esquema cumplieron un papel importante los tecnócratas promercado, quienes también actuaron desde dentro y fuera del Estado, siendo reclutados preferentemente en altos cargos públicos, o asesorando a las corporaciones con firmas dedicadas a la gestión de intereses y el manejo de imagen, y produciendo estudios técnicos de los *think tanks* para consolidar la economía de mercado.

Al desarrollarse una economía extractivista intensiva en capital, centrada en la minería de tajo abierto, despreocupada de lo socioambiental, no se generó empleo suficiente para las mayorías. En este contexto, persistieron la informalidad en el mercado laboral y creció una economía delictiva. La nueva base social de la pirámide se encontraba entonces dispersa, debilitada organizativamente y débilmente representada en la política. Pero las mayorías, en particular «la nueva clase media» que emergió al estabilizarse la economía en la década de 1990, y luego gracias al *boom* exportador de 2002-2102, brindaron apoyo a nueva modernidad y votaron masivamente a favor de candidatos pro libre mercado.

La redemocratización a partir de 2000 dio a los partidos políticos una oportunidad para resurgir como vehículos de representación, y también dio lugar a nuevos movimientos de protesta, activados en las regiones por los efectos de los grandes proyectos extractivos. Luego de cuatro gobiernos sucesivos elegidos democráticamente desde 2000 y en adelante, todo parece indicar una consolidación democrática. Pero esta democracia funciona con una sociedad civil atomizada con protestas dispersas, de alcance más regional que nacional, y la creación de entidades partidarias que se activaban solo en elecciones, siendo propensas a elegir a personajes con agendas particulares.

La bonanza exportadora 2002-2012 que acompañó el proceso de redemocratización, y que generó un proyecto «descentralista», acentuó la atomización política al surgir partidos regionales interesados en ocupar cargos para aprovechar los recursos de la bonanza redistribuidos por el sistema del canon. Esta capacidad de las élites corporativas y políticas de rearmar un triángulo sin base ha logrado hasta ahora dar continuidad al sistema de captura del Estado, pero no ha logrado consolidarlo plenamente. Aunque las protestas son intermitentes, no dejan de expresar un profundo malestar social. El hecho de que los logros en materia de política social y redistribución de recursos se apoyaron en la larga bonanza exportadora hace que, al cambiar el ciclo económico, redujeran sus capacidades de aliviar las brechas sociales y amenazaran reproducir las desigualdades y causar

mayor malestar. Asimismo, debemos considerar que el ciclo político puede cambiar si surgen candidaturas que intenten limitar el poder de las élites corporativas y la clase política asociada a ellas. Los niveles de legitimidad de estos dos actores parecen estar bajando, aunque en el momento de escribir este texto todavía no sabemos qué impacto van a tener. De todos modos, lo importante es que ocurrieron cambios de percepción sobre la naturaleza del poder.

A partir del escándalo de corrupción Lava Jato, que empieza en 2014 y continúa varios años después afectando a varios gobiernos al más alto nivel (Toledo, García y Humala) por recibir sobornos, la discusión sobre el poder de las élites corporativas, tecnocráticas y políticas seguía vigente. Los escándalos llevan a sugerir que la discusión sobre el poder pasaba de la «influencia desmedida» (influencia legal sobre el sistema político) a la «influencia indebida» (soborno). En este raro momento deliberativo democrático, destacó el cuestionamiento no solo a los políticos que recibieron sobornos, sino a las élites del poder compuestas por grandes corporaciones (principalmente en la construcción), los estudios de abogados (que validaron contratos lesivos al interés público) y los tecnócratas (que los impulsaron desde el Estado). Esta crítica también recayó sobre los grandes gremios empresariales, que tardaron en condenar la corrupción corporativa. El hecho de que los cuestionamientos fueran más allá de los sobornos a la clase política puede contribuir a deslegitimar todavía más el sistema de dominación elitista desarrollado a partir de 1990; además de tener el problema de apoyarse en un Estado desconectado de la población pues las mayorías desconfían profundamente de las instituciones democráticas formales y del aparato burocrático.

A pesar de ello, las élites del poder cuentan con los medios y los recursos para que, en casos de conflictos socioambientales, o el resurgimiento de candidaturas que critican su poder, puedan apoyarse en los medios de comunicación, concentrados en unas pocas grandes cadenas periodísticas, para seguir moldeando la opinión pública a su favor, condenar las protestas y deslegitimar a los candidatos que representan una amenaza a su poder. En todo caso, lo cierto es que el sistema de captura del Estado desarrollado en el Perú a partir de 1990, que se sostiene en una estructura socioeconómica y política de triángulo sin base, experimenta mayores tensiones y el poder de las élites entra a ser parte de una discusión nacional. Va creciendo la preocupación por las «democracias compradas» o «secuestradas», que en realidad son la resultante de un sistema históricamente arraigado de captura política que limita las opciones democráticas en el país y mantiene a importantes sectores de la población sin mayor capacidad de expresión política. Por estas consideraciones, al constatar la vigencia del sistema de captura política y las consecuencias que acarrea para las mayorías nacionales y la democracia, esperamos

John Crabtree y Francisco Durand

que este libro haya contribuido a un debate más informado y mejor anclado en la historia sobre el ejercicio del poder en el Perú.

Referencias

- Abusada, R. (ed.). (2000). *La reforma incompleta* (2 volúmenes). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- Alarco, G. (2012). Planeamiento débil y captura del Estado. En *Descso, Perú hoy: la gran continuidad*. Lima: Descso.
- Alberti, G., Santistevan, J., & Pásara, L. (1977). *Estado y clase: la Comunidad Industrial en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ames, R. (2015). *Diálogos en la PUCP: perspectivas sobre la descentralización y su futuro*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Arellano-Yanguas, J. (2011). *¿Minería sin fronteras? Conflictos y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Arias, L. A. (2011). *Política tributaria para el 2011-2016*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social e INDE Consultores.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Bachrach, P., & Baratz, M. (1962). The two faces of power. *American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
- Ballón, E. (2011). 'Decentralisation'. En John Crabtree (ed.), *Fractured politics: Peruvian democracy past and present*. Londres: Institute for the Study of the Americas.
- Bartels, L. M. (2008). *Unequal democracy: The political economy of the New Gilded Age*. Princeton University Press.

Referencias

- Basadre, J. (2003). Perú... problema. En E. Yepes del Castillo (ed.), *Memoria y destino del Perú: Jorge Basadre, textos esenciales*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Bebbington, A. (ed.). (2012). *Social conflict, economic development and extractive industry: Evidence from South America*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Boloña, C. (1993). *Cambio de rumbo* (3.^a edición). Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado.
- Bourricaud, F. (1989). *Poder y sociedad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Burga, M., & Flores Galindo, A. (1991). *Apogeo y crisis de la República Aristocrática (oligarquía, aprismo y comunismo en el Perú, 1985-1932)*. Lima: Rickchay Perú.
- Caballero, J. M. (1981). *Economía agraria de la sierra peruana, antes de la reforma agraria de 1969*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cameron, M. A., & Hershberg, E. (eds.). (2010). *Latin America's left turns: Politics, policies and trajectories of change*. Boulder: Lynne Rienner.
- Caretas*. (10 de agosto de 1995). Sorpresivo adiós. (sección Mar de Fondo) (pp. 78-79).
- Carrión, J. (ed.). (2006). *The Fujimori legacy: The rise of electoral authoritarianism in Peru*. University Park: Pennsylvania University Press.
- Chiabra, R. (2014). Las fuerzas armadas en los últimos 50 años. En *El Perú en los últimos 50 años*. Lima: Universidad de Ciencias y Humanidades.
- Cleaves, P., & Pease, H. (1983). State autonomy and military policy making. En C. McClintock & A. Lowenthal (eds.). *The Peruvian experience reconsidered*. Princeton: Princeton University Press.
- Conaghan, C. (2005). *Fujimori's Peru: Deception in the public sphere*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Congreso de la República. (2014). *Evaluación del proceso de descentralización. Informe anual 2013-2014*. Lima: Congreso de la República.
- Contreras, M., & Cueto, C. (2007). *Historia del Perú contemporáneo: desde las luchas por la independencia hasta el presente*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cotler, J. (1967). La mecánica de la dominación interna. Reimpreso en J. Cotler, *Política y sociedad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cotler, J. (2005). *Clases, Estado y nación en el Perú* (3.^a edición). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Crabtree, J. (1992). *Peru under García: An opportunity lost*. Basingstoke: Macmillan.
- Crabtree, J. (2002). *Peru: The background, the issues, the people*. Oxford: Oxfam.
- Crabtree, J. (2010). Democracy without parties? Some lessons from Peru. *Journal of Latin American Studies*, 42(2), mayo.
- Crabtree, J. (2014). Funding of local government: Use and abuse of Peru's canon system. *Bulletin of Latin American Research* 33(4), 452-467.
- Crabtree, J., & Thomas, J. (eds.). (1998). *Fujimori's Peru: The political economy*. Londres: Institute for Latin American Studies.
- Crenson, M. A. (1971). *The unpolitics of air pollution: A study of non-decision making in the cities*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- D'Argent, E. (2006). Judicial reform in Peru. En J. Crabtree (ed.), *Making institutions work in Peru*. Londres: Institute for the Study of the Americas.
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- De Althaus, J. (2007). *La revolución capitalista*. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- De Trazegnies, F. (1979). *La idea del derecho en el Perú del siglo XIX*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Defensoría del Pueblo (varios meses). *Reporte mensual de conflictos sociales*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Deustua, C. J. R. (2011). Guano, salitre, minería y petróleo en la economía peruana, 1820-1930. En J. Cosalom et al. (eds.), *Economía de la primera centuria independiente* (volumen 4). Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Banco Central de Reserva del Perú.
- Domhoff, G. W. (1967). *Who rules America?* Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Domhoff, G. W. (1996). *State autonomy and class dominance: Case studies on policy making in America*. Nueva York: Aldine de Gruyter.
- Domínguez, J. I. (1996). Democracy and inequality in Latin America. En J. Domínguez & A. Lowenthal (eds.), *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s, themes and issues*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Durand, F. (1983). *La década frustrada: los industriales y el poder*. Lima: Desco.
- Durand, F. (1988). *La burguesía peruana*. Lima: Desco.

Referencias

- Durand, F. (2003). *Riqueza económica y pobreza política*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Durand, F. (2013). *La mano invisible en el Estado: crítica a los neoliberales criollos*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos.
- Durand, F. (2014). *Los 12 apóstoles de la economía peruana: una mirada social al poder limeño y provinciano*. Manuscrito inédito. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Durand, F. (2015). *Poder político y gobierno minero*. Cuadernos de Cooperación, N.º 1.
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado*. Lima: Oxfam.
- Durand, F., & Thorp, R. (1998). La reforma de la Sunat. En J. Crabtree & J. Thomas (eds.). *Fujimori's Peru*. Londres: Institute for Latin American Studies.
- Eguren, F. (2014). De la reforma agraria al neolatifundismo. En Universidad de Ciencias y Humanidades – UCH, *El Perú de los últimos 50 años*. Lima: UCH.
- Fairfield, T. (2015) *Private wealth and public revenue in Latin America: Business power and tax politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Fitzgerald, E. V. K. (1981). *La economía política del Perú: desarrollo económico y reestructuración del capital*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Francke, P. (2006). Institutional change and social programmes. En J. Crabtree (ed.). *Making institutions work in Peru: Democracy, development and inequality since 1980*. Londres: Institute for the Study of the Americas.
- Freeland, C. (2000). *Sale of the century: The inside story of the second Russian revolution*. Nueva York: Penguin Books.
- Garay, L. J. (2008). *La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*. Manuscrito inédito. Bogotá.
- Giesecke, A. et al. (1985). *Reporte de investigación: la organización del sector público peruano*. Lima: ESAN.
- Goodsell, P. (1974). *American corporations and Peruvian politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. Londres: Lawrence and Wishart.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2015). *San Martín: un viaje a la otra orilla*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Guadalupe, C. (1992). De Leviatán a rémora: algunas hipótesis de trabajo sobre el sistema político peruano. *Debates en Sociología*, 16.

- Hacker, J. S., & Pierson, P. (2011). *Winner-take-all politics: How Washington made the rich richer and turned its back on the middle class*. Nueva York City: Simon and Schuster Paperbacks.
- Hagopian, F. (1996). Traditional power structures and democratic governance in Latin America. En J. I. Domínguez y A. Lowenthal (eds.). *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s, themes and issues*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Hellman, J., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). *Seize the state, seize the day: State capture, corruption and influence in transition economies*. World Bank Policy Research Working Paper, N.º 2444. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
- Higley, J., & Gunther, R. (1992). *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, S. P. (1952). The marasmus of the ICC: the commission, the railroads and the public interest. *Yale Law Journal*, 614, 467-509.
- Huntington, S. P. (1991). *The third wave: Democratization in the late 20th century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Hutton, W. (1996). *The state we are in*. Nueva York: Vintage Books.
- INFOgob – Jurado Nacional de Elecciones (2015). Elecciones regionales y municipales 2014. <http://www.infogob.com.pe/Complementos/basedatos.aspx>
- Instituto de Estudios Peruanos. (2015). *Diálogos de política pública: nota de la política pública de educación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2015). *Directorio central de empresas y establecimientos*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2016). Consultado el 20 de septiembre de 2016. <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>
- Jones, O. (2014). *The Establishment, and how it gets away with it*. Londres: Allen Lane.
- Klarén, P. F. (2000). *Peru: Society and nationhood in the Andes*. Nueva York: Oxford University Press.
- La República*. (23 de febrero de 2016). ADEX: Apenas 464 empresas concentran más del 80% de las exportaciones del país (p. 15).
- Latinobarómetro (varios años). <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Lievesley, G., & Ludlam, S. (eds.). (2009). *Reclaiming Latin America: Experiments in radical social democracy*. Londres: Zed Books.

Referencias

- López, S. (6 de agosto de 2011). La captura del Estado. *La República*, p. 12.
- Lowenthal, A. (ed.). (1976). *The Peruvian experiment: Continuity and change under military rule*. Princeton: Princeton University Press.
- Lukes, S. (2005). *Power: A radical view*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. Londres: Routledge.
- Mauceri, P. (1996). *State under siege: Development and policy making in Peru*. Boulder: Westview.
- Mayer, E. (2009). *Ugly stories of the Peruvian agrarian reform*. Durham y Londres: Duke University Press.
- Membreño, M. (2007). *Qué se entiende por captura del Estado*. Colección Ética e Integridad para el Desarrollo. Tegucigalpa: Consejo Nacional Anticorrupción.
- Mills, C. W. (1956). *The power elite*. Oxford: Oxford University Press.
- Minogue, M., & Cariño, L. (2006). *Regulatory governance in developing countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Monsalve, M. (ed.). (2014). *Grupos económicos y mediana empresa familiar en América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Muñoz, P., Monsalve, M., & Guibert, Y. (2016). *Élites regionales en el Perú (2000-2013) en un contexto de bonanza fiscal: los casos de Arequipa y Cusco*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas.
- Newell, P., & Wheeler, J. (2006). *Rights, resources and the politics of accountability*. Londres: Zed Books.
- Omelyanchuk, O. (2001). *Explaining State capture and State capture modes: The cases of Russia and Ukraine*. Budapest: Central European University.
- Oxfam. (2015). *Wealth: Having it all and wanting more* (research paper).
- Oxhorn, P., & Starr, P. K. (1999). *Markets and democracy in Latin America: Conflict or convergence*. Boulder: Lynne Rienner.
- Panfichi, A. (2011). Contentious Representation in Contemporary Peru. En J. Crabtree (ed.), *Fractured politics: Peruvian democracy past and present*. Londres: Institute for the Study of the Americas.
- Pennano, G. (1988). *La economía del caucho*. Iquitos: Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía.
- Peru Top Publications. (2014). *Peru: The Top 10,000 Companies*. Lima: Peru Top Publications.

- Phillips, K. (1990). *The politics of rich and poor: Wealth and the American electorate in the Reagan aftermath*. Nueva York: Random House.
- Phillips, K. (2002). *Wealth and democracy: A political history of the American rich*. Nueva York: Broadway Books.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pratt, B. (2012). The Camisea gas project: Indigenous social movements and international NGOs in the Peruvian Amazon. En A. Bebbington (ed.), *Social conflict, economic development and extractive industry: Evidence from South America*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Quiroz, A. W. (2008). *Corrupt circles: A history of unbound graft in Peru*. Washington D. C.: Woodrow Wilson Center Press y Johns Hopkins University Press.
- Rénique, J. L. (1991). *Los sueños de la sierra: Cusco en el siglo XX*. Lima: Cepes.
- Revista *Poder*. (2015). Los nudos de la madera. <https://poder.pe/2015/05/13/00184-los-nudos-de-la-madera/>
- Roberts, K. (1995). Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America: The Peruvian case. *World Politics*, 48(1), 82-116.
- Robinson, N. (2001). The myth of equilibrium: winner power, fiscal crisis and Russian economic reform. *Communist and Post-Communist Studies*, 34(4), 423-446.
- Rospigliosi, F. (2006). The blocking of reform in security services. En J. Crabtree (ed.). *Making institutions work in Peru*. Londres: Institute for the Study of the Americas.
- Salas Carreño, G. (2008). *Dinámica social y minería*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schady, N. (1999). *Seeking votes: The political economy of expenditures by the Peruvian Social Fund: Foncodes, 1991-95*. Washington D. C.: The World Bank.
- Senado de la República – Comisión Especial del Senado sobre las causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú. (1989). *Violencia y pacificación*. Lima: Desco/Comisión Andina de Juristas.
- Soberón G., R. (2015). *Diagnóstico del narcotráfico: mecanismos de infiltración e impactos en el sistema y actores políticos peruanos*. Lima: Congreso de la República.

Referencias

- Sociedad Nacional de Industrias. (1977). *La industria y la revolución* (tomo I). Lima: SNI.
- Stein, S. (1980). *Populism in Peru: The emergence of the masses and the politics of social control*. Madison y Londres: University of Wisconsin Press.
- Stepan, A. (1978). *State and society: Peru in comparative perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Stern, S. (1998). *Shining and other paths: War and society in Peru, 1980-1995*. Durham: Duke University Press.
- Sulmont, D. (1982). *Historia del movimiento obrero en el Perú*. Lima: Editorial Tarea.
- Tanaka, M. (2002). Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin re-estructuración (artículo no publicado).
- Távara, J. (2006). The regulation of market power in a democratic transition. En J. Crabtree (ed.), *Making institutions work in Peru: Democracy, development and inequality since 1980*. Londres: Institute for the Study of the Americas.
- Taylor, L. (2006). Politicians without parties and parties without politicians: The foibles of the Peruvian political class. *Bulletin of Latin American Research*, 26(1), 1-23.
- Thorp, R., & Bertram, G. (1978). *Peru 1890-1977: Growth and policy in an open economy*. Londres y Basingstoke: Macmillan Press.
- Tilly, C. (2004). *Social movements: 1768-2004*. Boulder: Paradigm Press.
- Ugarte, C. A. (1926). *Bosquejo de la historia económica del Perú*. Lima: Imprenta Cabieses.
- Undurraga, T. (2014). Rearticulación de grupos económicos y renovación ideológica. En M. Monsalve (ed.), *Grupos económicos y mediana empresa familiar en América Latina* (pp. 11-40). Lima: Universidad del Pacífico.
- Universidad de Ciencias y Humanidades – UCH (ed.). (2014). *El Perú de los últimos 50 años*. Lima: UCH.
- Vásquez, E. (2000). *Estrategias del poder: grupos económicos en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Verdera, F. (2000). *Cambio en el modelo de relaciones laborales, Perú 1976-1996*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Vergara, A. (2015). *La danza hostil: poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú (1952-2012)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Webb, R. (2013). *Conexión y despegue rural*. Lima: Instituto del Perú, Universidad de San Martín.

- Winters, J. (2011). *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Winters, J., & Page, B. I. (2009). Oligarchy in the United States? *Perspectives on Politics*, 7(4) (diciembre), 731-751.
- Wise, C. (2003). *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Zúñiga, M., & Gálvez, M. (2001). *Repensando la educación bilingüe intercultural en el Perú: bases para una propuesta de política*. <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/zunigamod.pdf>

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 – BREÑA
CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com
PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
OCTUBRE 2017 LIMA – PERÚ

